

§ 132

Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Ks/2025:274 040

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen för att skapa ökade ekonomiska incitament för nämnder att lämna lokaler. Stadskontoret har, i samverkan med berörda förvaltningar, genomfört en utredning som analyserar nuvarande system och presenterar två alternativa modeller: Kungsbackamodellen och Linköpingsmodellen.

I nuläget kompenseras nämnder för tillkommande hyreskostnader genom utökat anslag, medan anslaget reduceras vid avveckling av lokaler. Detta innebär att nämnder saknar möjlighet att omfördela medel från lokalkostnader till andra ändamål, vilket minskar incitamenten att effektivisera lokalutnyttjandet. Kommunens system för internhyra, baserat på självkostnad, bedöms i huvudsak fungera väl och bidra till korrekt resursförbrukning. Problemen med bristande incitament i nuvarande system bedöms vara kopplat till hur nämnder kompenseras för förändrade lokalkostnader.

Beslutsunderlag

Stadskontorets tjänsteutlåtande 2025-11-04

Slutrapport 2025-05-06

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut 2025-06-09 § 71 med tillhörande tjänsteutlåtande

Barn- och utbildningsnämndens beslut 2025-06-10 § 82 med tillhörande tjänsteutlåtande

Kultur- och fritidsnämndens beslut 2025-06-11 § 70 med tillhörande tjänsteutlåtande

Äldrenämndens beslut 2025-08-18 § 104 med tillhörande tjänsteutlåtande

Individ- och familjeomsorgsnämndens beslut 2025-08-19 § 152 med tillhörande tjänsteutlåtande

Funktionsstödsnämndens beslut 2025-08-28 § 118 med tillhörande tjänsteutlåtande

Tekniska nämndens beslut 2025-06-27 § 88 med tillhörande tjänsteutlåtande

Kommunalrådsyttrande enligt nedan

Oppositionsrådsyttrande enligt nedan

Stadskontorets förslag

Stadskontorets tjänsteutlåtande 2025-11-04 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

Förslag till kommunfullmäktige

- Utredningen *Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler* godkänns.
- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, utarbeta förslag till riktlinjer för kompensation för hyreskostnad till nämnd i samband med förändrad lokalanvändning. Riktlinjerna utarbetas med utgångspunkt i den redovisade ”Kungsbackamodellen”.
- Tekniska nämnden ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, se över utformning av befintliga internhyresavtal avseende verksamhetslokaler. Översynen av internhyresavtalen syftar till att främja möjligheter för nämnder att återlämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändning är låg.
- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, årligen ta fram en kommunövergripande lokalresursplan. Planen ska omfatta planerad förändrad lokalanvändning av betydelse för kommunens verksamhet och ekonomi under kommande tioårsperiod. Planen ska därmed inkludera större investeringar och reinvesteringar i egenägda verksamhetslokaler samt även större planerade förändringar avseende extern inhyrning av verksamhetslokaler.
- Ovanstående uppdrag redovisas samlat till kommunfullmäktige senast i december 2026.

Kommunalrådets förslag

Kommunalrådet Mona Forsbergs (S) yttrande 2026-04-08 med förslag till kommunstyrelsens beslut:

Förslag till kommunfullmäktige

- Redovisning av uppdrag ekonomiska incitament och nämnders användning av lokaler godkänns.

Oppositionsrådets förslag

Oppositionsrådet Joakim Dahlströms (M) yttrande 2026-04-27 vari sammanfattningsvis kommunalrådet Mona Forsbergs (S) förslag tillstyrks.

Kommunstyrelsens behandling 2026-05-05

Protokollsanteckning

Sylve Gunnarsson (C) låter till protokollet anteckna följande: ”Det behövs incitament för att lämna lokaler som inte behövs, dela lokaler med andra

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

verksamheter och ha rimliga krav vid nybyggnation. Det är därför inte tillfredsställande att detta beslut inte medför behövliga ekonomiska incitament. Därmed är det ytterst viktigt att kommunledningen framöver på andra sätt arbetar för att effektivisera lokalutnyttjandet och därmed drar ner på dessa kostnader samt som en bieffekt också minskar miljö- och klimateffekter av ett för stort lokalutnyttjande.”

Beslutsordning

Ordföranden ställer proposition på det samstämmiga förslaget och finner att kommunstyrelsen beslutat enligt detsamma.

Kommunstyrelsens förslag till kommunfullmäktiges beslut

- Redovisning av uppdrag ekonomiska incitament och nämnders användning av lokaler godkänns.

Kommunfullmäktiges behandling 2026-05-28

Yrkanden

Mona Forsberg (S), Joakim Dahlström (M), Samuel Godrén (SD) och Rikard Bunnvik (C) yrkar bifall till kommunstyrelsens förslag.

Protokollsanteckning

Sylve Gunnarsson (C) låter till protokollet anteckna följande: ”Det behövs incitament för att lämna lokaler som inte behövs, dela lokaler med andra verksamheter och ha rimliga krav vid nybyggnation. Det är därför inte tillfredsställande att detta beslut inte medför behövliga ekonomiska incitament. Därmed är det ytterst viktigt att kommunledningen framöver på andra sätt arbetar för att effektivisera lokalutnyttjandet och därmed drar ner på dessa kostnader samt som en bieffekt också minskar miljö- och klimateffekter av ett för stort lokalutnyttjande.”

Beslutsordning

Ordföranden ställer proposition på kommunstyrelsens förslag och finner att kommunfullmäktige bifallit förslaget.

Kommunfullmäktiges beslut

- Redovisning av uppdrag ekonomiska incitament och nämnders användning av lokaler godkänns.

Beslutet expedieras till:

Barn- och utbildningsnämnden
Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
Funktionsstödsnämnden
Individ- och familjeomsorgsnämnden
Äldrenämnden
Kultur- och fritidsnämnden
Tekniska nämnden
Stadsdirektören
Ekonomidirektören

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Ks/2025:274 040

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen för att skapa ökade ekonomiska incitament för nämnder att lämna lokaler. Stadskontoret har, i samverkan med berörda förvaltningar, genomfört en utredning som analyserar nuvarande system och presenterar två alternativa modeller: Kungsbackamodellen och Linköpingsmodellen. I nuläget kompenseras nämnder för tillkommande hyreskostnader genom utökat anslag, medan anslaget reduceras vid avveckling av lokaler. Detta innebär att nämnder saknar möjlighet att omfördela medel från lokalkostnader till andra ändamål, vilket minskar incitamenten att effektivisera lokalutnyttjandet. Kommunens system för internhyra, baserat på självkostnad, bedöms i huvudsak fungera väl och bidra till korrekt resursförbrukning. Problemen med bristande incitament i nuvarande system bedöms vara kopplat till hur nämnder kompenseras för förändrade lokalkostnader.

Utbildningsnämnderna står för drygt hälften av kommunens totala hyreskostnader, omsorgsnämnderna för cirka 25 % och kultur- och fritidsnämnden för drygt 10 %. Majoriteten av lokalkostnaderna avser egenägda lokaler, men en betydande andel gäller även externt inhyrda lokaler. Totalt uppgick kommunens kostnader för verksamhetslokaler till 914 mnkr verksamhetsåret 2024.

Kungsbackamodellen innebär att nämnden förutsätts täcka en del av tillkommande hyreskostnad (normalt 20 %) inom befintligt ramanslag. Vid återlämning av lokaler kan nämnden belönas genom att få behålla en del av anslaget för den lokal som lämnas tillbaka. Modellen fokuserar på förändringar på marginalen och kan tillämpas på samtliga nämnder. Fördelarna är att modellen är flexibel och kan kombineras med andra styrmedel, men den kan bli administrativt krånglig och är inte alltid lämplig vid stora eller svårpåverkade kostnadsökningar.

Linköpingsmodellen bygger på att nämnden tilldelas resurser utifrån demografiska förändringar, där anslaget ska täcka samtliga kostnader inklusive lokalkostnader. Minskad lokalanvändning frigör medel för andra ändamål, men modellen kräver att nämnden kan anpassa lokalkostnader över tid. Fördelen är tydliga incitament, men nackdelen är att modellen

förutsätter att demografiska förändringar snabbt kan omsättas i förändrat lokalbehov, vilket inte alltid är möjligt.

Remissinstanserna har delade uppfattningar. Utbildningsnämnderna och omsorgsnämnderna pekar på svårigheter att avveckla lokaler i takt med demografiska förändringar och att besparingar främst riskerar drabba personalkostnader. Kultur- och fritidsnämnden ser svårigheter med medfinansiering vid nyinvesteringar och avfärdar Linköpingsmodellen för sin verksamhet. Tekniska nämnden framhåller behovet av tydliga riktlinjer, skydd mot investeringsförseningar och bättre integration med lokalplanering.

Stadskontoret bedömer att Kungsbackamodellen är mest meningsfull att arbeta vidare med, särskilt för större objektsspecifika investeringar och extern inhyrning. Modellen bör kompletteras med tydliga regelverk för vilka lokaler som omfattas, hur återlämning ska hanteras och hur medfinansiering ska tillämpas. Vidare föreslås att nämndernas lokalresursplanering standardiseras och samordnas bättre, samt att investeringsplanering och reinvesteringar integreras i den långsiktiga ekonomiska planeringen.

Slutligen konstateras att båda modellerna har styrkor och svagheter, men att ökade ekonomiska incitament förutsätter ökad framförhållning och planering i nämndernas lokalresursanvändning. Kommunstyrelsen föreslås få i uppdrag att ta fram ett detaljerat regelverk för tillämpning av Kungsbackamodellen. Kommunstyrelsen föreslås också ges i uppdrag att årligen ta fram en kommunövergripande lokalresursplan. Planen ska omfatta planerad förändrad lokalanvändning av betydelse för kommunens verksamhet och ekonomi under kommande tioårsperiod.

Beslutsunderlag

Stadskontorets tjänsteutlåtande 2025-11-04

Slutrapport, 2025-05-06

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden 2025-06-09 § 71

Barn- och utbildningsnämnden, 2025-06-10 § 82

Kultur- och fritidsnämnden, 2025-06-11 § 70

Äldrenämnden, 2025-08-18 § 104

Individ- och familjeomsorgsnämnden, 2025-08-19 § 152

Funktionsstödsnämnden, 2025-08-28 § 118

Tekniska nämnden, 2025-06-18

Förslag till Kommunstyrelsen

Förslag till kommunfullmäktiges beslut:

- Utredningen *Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler* godkänns.

- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, utarbeta förslag till riktlinjer för kompensation för hyreskostnad till nämnd i samband med förändrad lokalanvändning. Riktlinjerna utarbetas med utgångspunkt i den redovisade ”Kungsbackamodellen”.
- Tekniska nämnden ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, se över utformning av befintliga internhyresavtal avseende verksamhetslokaler. Översynen av internhyresavtalen syftar till att främja möjligheter för nämnder att återlämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändning är låg.
- Kommunstyrelsen ges i uppdrag att, i samverkan med berörda nämnder, årligen ta fram en kommunövergripande lokalresursplan. Planen ska omfatta planerad förändrad lokalanvändning av betydelse för kommunens verksamhet och ekonomi under kommande tioårsperiod. Planen ska därmed inkludera större investeringar och reinvesteringar i egenägda verksamhetslokaler samt även större planerade förändringar avseende extern inhyrning av verksamhetslokaler.
- Ovanstående uppdrag redovisas samlat till kommunfullmäktige senast i december 2026.

Stadskontorets redogörelse för ärendet

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gav kommunfullmäktige kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen i syfte att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler. Uppdraget skulle genomföras i samverkan med berörda nämnder och återrapporteras till kommunfullmäktige senast i juni 2025. Stadskontoret har på uppdrag av kommunstyrelsen genomfört en utredning i frågan. Utredningen har genomförts i samverkan med berörda förvaltningar.

Förändrade ekonomiska incitament

I utredningen görs tolkningen att problematiken rörande bristande incitament är kopplad till hur nämnder idag kompenseras förändrade lokalkostnader. Nuvarande tillämpning medför att:

- Tillkommande hyreskostnader till följd av större ny- eller ombyggnationer av verksamhetslokaler inte påverkar nämndens ekonomi reellt. Tillkommande hyreskostnad kompenseras genom utökad anslag.

- När en nämnd lämnar lokaler belönas den inte genom att den får behålla hela eller delar av anslaget avsett att täcka tidigare hyreskostnad. Anslag till nämnd reduceras istället i normalfallet med avgående hyreskostnad.

Ovanstående får som konsekvens att en nämnd inte kan planera med anslag avsedda att täcka lokalkostnader, som med andra anslag nämnden tilldelas. Avvecklas lokalen, försvinner anslaget. Lokalanslag kan därmed inte användas för att täcka andra typer av kostnader, exempelvis personalkostnader. Anslagna medel avsedda att täcka lokalkostnader har därmed, utifrån nämndens perspektiv, inte en alternativ användning.

Vad gäller kommunens system för internhyra, det vill säga hur lokalytor i kommunen prissätts, görs i utredningen bedömningen att nuvarande system med självkostnadshyra i huvudsak fungerar väl. Hyressättningen bidrar inte till bristande incitament. Självkostnadshyran avser att återspegla faktisk kostnad förknippad med tillhandahållandet av en lokal. Kostnader som ligger till grund för hyressättning av enskilda objekt är kapitalkostnader (ränta och avskrivningar) samt kostnader för drift, felavhjälpande underhåll och administration.

Nämndernas hyreskostnad avseende verksamhetslokaler uppgick 2024 till cirka 915 mnkr. Drygt hälften av denna kostnad återfinns inom utbildningsnämnderna. Omsorgsnämnderna svarar sammantaget för drygt 25% av kostnaden och kultur och fritidsnämndens hyreskostnader uppgår till drygt 10 % av de totala hyreskostnaderna. Övriga kommunala verksamheters lokalkostnader utgör drygt 10% av de totala kostnaderna. Av de kommunala kostnaderna avser 75 % inhyrning av egenägda lokaler och resterande del avser inhyrning av externt ägda lokaler.

Modeller som medför ökade ekonomiska incitament

Uppdraget till utredningen avsåg att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen i syfte att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler. I utredningsrapporten presenteras två olika modeller att ersätta nämnder för lokalkostnader som bedöms medföra ett ökat inslag av ekonomiska incitament jämfört med situationen idag. Modellerna benämns i rapporten Kungsbackamodellen respektive Linköpingsmodellen.

Modellerna finns beskrivna i utredningsrapporten. Kungsbackamodellen fokuserar främst på tillkommande och avgående lokalkostnader medan Linköpingsmodellen baseras på demografisk resurstilldelning till nämnd som inkluderar medel för att täcka nämndens lokalkostnader.

Ekonomiska incitament i Kungsbackamodellen skapas av att:

- Nämnden förutsätts täcka del av tillkommande lokalkostnad (normalt 20% av tillkommande hyra) inom befintligt ramanslag.
- Vid återlämning av lokaler kan nämnden "belönas" genom att varaktigt få behålla del av anslag avsett att täcka kostnad för den lokal som lämnas tillbaka.

Kungsbackamodellen fokuserar enbart på förändring på marginalen i nämndens lokalanvändande, det vill säga tillkommande och avgående lokalkostnader. Modellen kan tillämpas på samtliga nämnder och förutsätter ingen särskild modell för resurstilldelning i övrigt.

De ekonomiska incitamenten i Linköpingsmodellen skapas av att nämnden tilldelas resurser utifrån demografiska förändringar i för nämnden relevanta målgrupper. Nämndens tilldelade resurser avser att täcka nämndens samtliga kostnader, inklusive lokalkostnader. En nämnds förändrade lokalanvändning föranleder i denna modell inte förändrade anslag, utan lokalkostnader förutsätts täckas inom tilldelat ramanslag.

Linköpingsmodellen förutsätter resursfördelning av medel till nämnd utifrån demografi. I Linköpings kommun appliceras modellen på verksamheterna skola, förskola och äldreomsorg. I Jönköping skulle modellen kunna utökas till att omfatta fler verksamheter eftersom kommunen använder resurstilldelning via demografimodeller inom fler verksamheter. Resurstilldelningen via demografimodeller avser dock inte att täcka lokalkostnader. De ersätts i stället normalt utifrån faktiska förändringar av lokalkostnader.

Linköpingsmodellen kan kombineras med möjligheter att förstärka nämnders resurstilldelning för vissa typer av tillkommande lokalkostnader, som inte är drivna av demografi, exempelvis ökad hyra på grund av större reinvesteringar i skolor eller äldreboenden. Anslag kan ges för att täcka ökade kostnader förorsakade av nödvändig upprustning av lokaler, men där reinvesteringen inte påverkar produktionskapaciteten för en enskild nämnd. Denna variant av modellen tillämpas i Örebro kommun, men då enbart för nämnder verksamma inom utbildnings-sektorn.

För- och nackdelar med presenterade modeller

Utredningen redovisar bedömda för- och nackdelar med presenterade modeller.

Kungsbackamodellen kan tillämpas på alla verksamheter eftersom den enbart fokuserar på tillkommande/avgående lokalkostnader. Detta ses

som en fördel med modellen. Modellen tillför också ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. Incitamenten bedöms dock inte vara lika starka som i Linköpingsmodellen. Orsaken är att modellen enbart fokuserar på förändrad lokalanvändning på marginalen i form av tillkommande och avgående objekt.

Kungsbackamodellen kan kombineras med ett generellt sparbeting för en enskild nämnd. Om så sker medför modellen att en nämnd kan hantera hela eller delar av ett sparbeting genom att avveckla lokalkostnader istället för att enbart minska personal- och övriga kostnader.

Modellen kan också tillämpas i delar, exempelvis enbart i samband med avgående lokaler, alternativt enbart i samband med tillkommande lokaler. Kommunen har nyligen infört investeringsramar vilka syftar till att hålla tillbaka nämndernas efterfrågan på investeringar, bland annat avseende verksamhetslokaler. Ramarna fyller åtminstone delvis samma funktion som modellen vad gäller tillkommande investeringar. Investeringsramarna har dock ingen direkt påverkan på en nämnds efterfrågan på inhyring av befintliga lokaler.

En konsekvens av modellen är att den hanterar verkliga tillkommande och avgående kostnader på marginalen. Kompensation, oavsett nivå, som utgår till nämnd baseras på faktiska tillkommande/avgående kostnader för aktuella objekt.

En nackdel med modellen är att den inte alltid är lämplig/möjlig att tillämpa. Åtminstone inte vad gäller tillkommande lokaler. Det gäller framför allt i situationer där en tillkommande lokal inte kan förväntas medföra minskade verksamhetskostnader per elev eller brukare. Alternativt där en tillkommande lokalkostnad är väldigt stor och det inte är rimligt att nämnden ska täcka del av kostnaden inom befintlig ram.

En annan nackdel med modellen är att den kan bli administrativt krånglig. Främst rör detta den del av modellen som rör ersättning för tillkommande lokaler. Modellen förutsätter att man under en längre period behöver hålla reda på hur mycket ersättning för enskilda objekt som ska utgå till nämnd. Är det 80 % av hyran, 100 % av hyran eller någon annan procentsats som fastställts för det aktuella objektet? Tillkommande lokaler har en faktisk livslängd på minst 50 år och kommer rimligtvis att hyressättas lika länge. Ett möjligt sätt att begränsa ovanstående problematik är att beslutad reduktion i ersättning till nämnd för tillkommande objekt fasas ut över tid.

Ovanstående problematik föreligger inte på samma sätt vad gäller ersättning för lokaler som återlämnas eftersom det är lokalkostnad vid tidpunkt för återlämnandet som är utgångspunkt för anslagsförstärkning till nämnd.

När det gäller ersättning för lokaler som lämnas tillbaka kräver modellen ett tydligt regelverk avseende vilka lokaler som kan lämnas, minsta uthyrningsbara enhet mm. Syftet med denna del av modellen är att tillgängliggöra befintliga kommunala lokaler för verksamheter med tillkommande lokalbehov. Genom att frigöra lokaler, där nyttan av pågående lokalanvändning är låg, kan man minska behovet av extern inhyrning alternativt om- eller nybyggnation. Detta bygger ju dock på att lokaler som lämnas tillbaka kan användas av andra verksamheter. Om så inte är fallet är det högst tveksamt om denna del av modellen medför någon egentlig besparing för kommunen.

Annan användning kan avse annan intern inhyrning med det kan också avse exploatering, försäljning inom koncernen alternativt till extern aktör. Kommunens beslutade fastighetsstrategi bör ligga till grund för framtida användning avseende lokaler som frigörs. Regelverket avseende återlämning av lokaler bör också utformas så att det omfattar externt inhyrda lokaler och inte bara egenägda lokaler.

Linköpingsmodellens fördelar ligger i att den skapar tydliga ekonomiska incitament kopplat till nämnders lokalanvändning. I korthet innebär den att alla minskade lokalkostnader för en enskild nämnd medför att medel frigörs att användas för annat ändamål. Detta eftersom det inte finns någon direkt koppling mellan nämndens faktiska lokalkostnader och anslagstilldelning till nämnd.

I sitt grundutförande är den också administrativt enkel eftersom medelstillsättning till nämnd inte sker med hänsyn till hur nämndens faktiska lokalkostnader utvecklas. Börjar man komplettera modellen med olika former av tilläggsanslag uppstår sannolikt samma administrativa krångligheter som beskrivits för Kungsbackamodellen.

Modellens största nackdel bedöms vara att den förutsätter att nämnden kan anpassa lokalkostnader över tid utifrån demografiska förändringar. På lång sikt är detta säkert sant, men det är inte självklart att det är möjligt/lämpligt att på kort sikt och fullt ut förändra nämndens lokalanvändning utifrån folkmängdsförändringar i olika målgrupper. Det innebär i så fall att om nämndens kostnader ska kunna rymmas inom totalt anslagna medel kan modellen generera att besparingar på kort sikt främst får hantteras genom minskade personalkostnader. Nämndernas möjligheter att utveckla lokaler kan naturligtvis underlättas i denna modell precis som för Kungsbackamodellen.

Nämndernas synpunkter på utredningen

Utredningen har remitterats till berörda nämnder. Nämnder som yttrat sig är tekniska nämnden, de två utbildningsnämnderna samt de tre omsorgsnämnderna.

Utbildningsnämnderna har lämnat likalydande svar. I utbildningsförvaltningens tjänsteskrivelse framhålls att förvaltningens lokalkostnader idag är lägre än i andra kommuner i samma storleksklass. Vidare identifieras ett antal nackdelar förknippade med de modeller som presenteras i utredningen. Förvaltningen menar att lokaler som eventuellt skulle lämnas är äldre lokaler. Givet att dessa är egenägda bedömer man att avveckling medför en liten hyresminskning. Hyresminskningen medför därmed inte någon större intäktsförändring för nämnden. De stora kostnaderna för nyare lokaler kommer ändå att kvarstå i nämnden.

Utbildningsförvaltningen framhåller också tröskeleffekter och att verksamheter inte kan lämna från sig mindre lokalytor på skolor eller förskolor. Förväntade elevminskningar utifrån områdesprognoser är inte av den magnituden att man kan avveckla hela enheter. Befolkningsminskningar i förvaltningens målgrupper kan därmed inte förväntas resultera i motsvarande minskad efterfrågan på lokaler. Modeller som ersätter lokalkostnad utifrån demografi bedöms därmed riskera gröpa ur nämndens verksamhet långsiktigt. Anslagsminskningar kan bara hanteras genom att minska på de kostnader som är påverkbara, främst personalkostnader.

Omsorgsnämnderna har lämnat yttrande i enlighet med socialförvaltningens tjänsteskrivelse. Äldrenämnden framför följande i sitt beslut.
”För att öka incitamenten att lämna ifrån sig lokaler med ingen eller låg användning bör nämnderna få behålla del av den avgående lokalkostnaden, förslagsvis 20 %. Därefter blir lokalen helt och hållet tekniska nämndens ansvar att hyra ut. Tekniska nämnden kan under de första åren därefter få motsvarande de resterande 80 % av lokalhyran, men som längst tills ny hyresgäst hittats till lokalen. Även del av en blockförhyrd lokal ska kunna sägas upp, om lokalen kan avdelas så olika verksamheter kan verka sida vid sida. Vi avvisar starkt Linköpingsmodellen som enbart utgår från demografi eftersom detta i praktiken innebär att det blir omöjligt att nyproducera verksamhetslokaler. När nya lokaler tas i anspråk måste nämnden få full hyrestäckning. Annars blir det en förtäckt besparing, som särskilt i välfärdsnämnderna blir omöjlig att hantera. Det kan finnas delar som ytterligare bör förtydligas men frågan får inte dras i långbänk.”

I socialförvaltningens tjänsteskrivelse framhålls att lokalkostnaderna inom omsorgsområdet idag är lägre jämfört med andra kommuner i samma storleksklass (R-12 kommunerna). Förvaltningen anser att rappor-

ten bör kompletteras med kostnadsjämförelser med andra kommuner. Socialförvaltningen ser också en risk i att förändringar i modeller för kompensation av lokalkostnader kan resultera i att förvaltningar får behålla hyreskostnader vid avyttring av lokaler men att kompensation för ökade hyreskostnader vid behov av nya/utökade lokaler minskar väsentligt”. Socialförvaltningen efterlyser också en tydligare definition av administrativa lokaler och man konstaterar att det i praktiken många gånger kommer bli svårt att friställa delar av en blockinhyrning för uthyrning till annan verksamhet.

Socialförvaltningen saknar också en processororienterad syn på byggprojekt i utredningen. Man efterlyser analys avseende hur kostnadsdrivande krav från detaljplan och bygglov påverkar lokalkostnader.

Socialförvaltningen ser en risk i att olika former av trögheter kan påverka den resursomfördelning som kommer behöva ske från verksamheter med minskande demografiska behov till verksamheter med ökande behov. Detta talar i sig för en modell som i grunden styrs av demografiska behov, dvs någon variant av Linköpingsmodellen.

Kultur- och fritidsnämnden avfärdar Linköpingsmodellen med hänvisning till att resursfördelning till nämndens egen verksamhet inte påverkas av demografi. Kungsbackamodellen är tillämpbar, men bedöms samtidigt kräva omfattande undantag och särskilda hänsyn i resurstilldelningen. Nämnden ser stora svårigheter att arbeta med en betydande medfinansiering (20%) som utgångspunkt i samband med nödvändiga nyinvesteringar för att klara av utökade kapacitetsbehov i en växande kommun.

Nämnden konstaterar att ingen av de presenterade modellerna är fullt ut ändamålsenliga för Jönköpings kommun. Kommunens nuvarande modell vad gäller resurstilldelning för lokalhyror är en styrningsmässigt tydlig modell. Samtidigt är det en modell som ställer särskilda krav på lokalresursplanering och hur behovet av nya lokalinvesteringar ska värderas och begränsas.

Nämnden gör bedömningen att den del av Kungsbackamodellen som rör ekonomiska incitament vid avveckling av lokaler är intressant att arbeta vidare med. Incitamenten som modellen ger ses som nödvändiga för att nämnden ska kunna arbeta med effektiviseringsåtgärder också när det gäller lokalresurser.

Tekniska nämnden har lämnat ett yttrande i enlighet med tekniska kontorets tjänsteutlåtande. Det konstateras att båda de presenterade modellerna medför ett ökat inslag av ekonomiska incitament. Styrkor och svagheter i de olika modellerna redogörs för. Tekniska kontoret konstaterar i

sitt tjänsteutlåtande att de presenterade modellerna behöver kompletteras i ett antal avseende givet att de ska tillämpas i kommunen. Här framhålls särskilt följande kompletteringar:

- Skydd mot investeringsförseningar – Här framhålls särskilt mekanismer som säkerställer att nödvändiga investeringar inte skjuts upp på grund av kortsiktiga budgeteffekter.
- Balans mellan tillväxt och effektivisering - Vid en stark demografisk tillväxt bör effektiviseringskraven justeras så att de inte hindrar kapacitetsökning.
- Tydliga riktlinjer och processer - Klara regler för hur och när budgetjusteringar sker vid lokaländringar, för att öka förutsägbarheten.
- Integration med lokalplanering - Modellen måste kombineras med en långsiktig och samordnad lokalresursplanering, inklusive mätning av faktisk lokalanvändning.

Stadskontorets kommentarer till lämnade synpunkter

I några yttranden efterlyses kompletteringar av den utredningsrapport som tagits fram. Det gäller bland annat kompletteringar rörande komparativa analyser avseende hyresnivåer jämfört med andra kommuner samt analyser avseende hur processer rörande bygglov och detaljplan mm. påverkar lokalkostnader i ny-, till- och ombyggda verksamhetslokaler. Stadskontoret konstaterar att i uppdraget till utredningen ingick att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen i syfte att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler. De kompletteringar av utredningen som föreslås bedöms inte ligga inom ramen för det uppdrag till utredningen som beslutats. Stadskontoret konstaterar att kommunfullmäktige 2025-04-24 § 113 givit kommunstyrelsen i uppdrag att:

- I samverkan med berörda nämnder göra en omvärldsanalys genom att jämföra investeringsutgift per plats (barn, elev, brukare) med liknande kommuner.
- I samverkan med berörda nämnder klargöra beställande respektive utförande nämnds uppdrag och mandat i syfte att säkerställa kostnadseffektiva investeringar.

Båda uppdragen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i februari 2026.

Förändrade anslag för äldre nämnden 2026 till 2032 - Kungsbacka-modellen och Linköpingsmodellen

Stadskontoret har kompletterat underlaget med att försöka beräkna hur anslag till en nämnd, i det här fallet äldre nämnden, utvecklas i de olika modellerna på medellång sikt och hur anslagsgivningen förändras jämfört med nuvarande resursfördelningsmodell. Äldre nämnden har valts utifrån att det är den nämnd som har högst planerad tillkommande hyreskostnad till följd av investeringar under den närmaste tioårsperioden. Större investeringsprojekt i form av nya äldreboenden förväntas resultera i ökade hyror med drygt 100 mnkr fram till 2032, vilket motsvarar årliga genomsnittliga hyresökningar för nämnden under perioden med cirka 14 mnkr per år.

Kungsbackamodellen applicerad på äldre nämnden till och med 2032

Nämnden behöver i Kungsbackamodellen finansiera tillkommande kostnader på i genomsnitt cirka 2,8 mnkr per år (20% av tillkommande hyreskostnad) inom befintlig ramtilldelning. Faktisk ökning av hyreskostnaden varierar dock väldigt mycket mellan åren. Störst är ökningen åren 2028-2030 då inflyttning förväntas ske i nyproducerade äldreboenden på Samset, Rosenlund samt i Bankeryd. Totalt tillkommer cirka 320 nya äldreboendeplatser de aktuella åren och 69 platser avvecklas (Solgården och Ekåsen).

Tabell 2. Ackumulerad anslagsförändring (mnkr) till äldre nämnden utifrån Kungsbackamodellen för att täcka tillkommande lokalkostnader åren 2026-2032.

<i>År</i>	<i>Tillkommande lokalkostnad netto</i>	<i>Tillkommande anslag (80%)</i>	<i>Finansiering inom ram (20%)</i>
2026	0	0	0
2027	0	0	0
2028	8,0	6,4	1,6
2029	45,0	35,0	9,0
2030	69,0	55,0	14,0
2031	86,0	68,8	17,2
2032	97,0	77,6	19,4

De tre nya äldreboendena ökar nämndens hyreskostnader på grund av nya äldreboenden med i genomsnitt cirka 23 mnkr per år 2028-2032. Tillkommande hyreskostnad varje år som ska rymmas i äldre nämndens befintliga ram uppgår därmed till cirka 4,6 mnkr/år (20 % av 23 mnkr).

Äldrenämnden bedöms inte kunna möta tillkommande hyreskostnader fram till 2030 med avveckling av befintliga hyreskostnader som sker till följd av nybyggnation. Avgående hyreskostnader för avgående äldreboenden är jämförelsevis små och inga äldreboenden avvecklas tidigare än 2030. De avgående hyreskostnaderna utgörs av äldreboendena Ekåsen samt Solgården vilka planeras avvecklas i början av 30-talet. Avveckling av de båda objekten medför en minskad hyra för äldrenämnden på cirka 3,9 mnkr per år.

Om nämnden får behålla 80 % av hyresminskningen innebär detta att 3,1 mnkr per år varaktigt tillförs äldrenämndens budget. Budgettillskottet kan vara av betydelse för att möta ökade kostnader för nämnden till följd av ytterligare utbyggnad av äldreboenden under 2030-talen (Tenhult mfl) men tillskottet kommer inte kunna användas för att täcka del av nämndens ökade hyreskostnader fram till 2030.

Tillkommande kostnader för äldrenämnden som inte täcks med särskilt anslag förutsätts därmed finansieras inom äldrenämndens ramtilldelning. År 2025 uppgår nämndens ram till cirka 2 120 mnkr. De tillkommande kostnaderna som ska rymmas inom ram 2028-2030 (4,6 mnkr/år fram till 2030) utgör cirka 0,2 % av äldrenämndens årliga budgetram. Resursfördelningen till nämnden sker i övrigt precis som tidigare i den så kallade demografimodellen. Tillkommande lokalkostnad ersätts däremot enbart med 80 % av nämndens faktiska tillkommande lokalkostnad.

Linköpingsmodellen applicerad på äldrenämnden till 2032

Beräkning avseende resursfördelning enligt Linköpingsmodellen bygger på kommunens senaste befolkningsprognos samt aktuella uppgifter avseende kommunens standardkostnad för äldreomsorg omräknad till 2026 års prisnivå. Beräkningen bygger på att förändring i standardkostnad för äldreomsorg kr/invånare till följd av demografiska förändringar i kommunen styr anslagsförändring till nämnd. Anslagsförändringen avser att täcka samtliga tillkommande kostnader för äldrenämnden, inklusive lokalkostnader. Kommunens standardkostnad för 2026 är beräknad utifrån uppgifter baserade på samtliga kommuners kostnader för äldreomsorg verksamhetsåret 2024. Standardkostnaden har därefter prisuppräknats till 2026 års prisnivå.

Standardkostnad bygger på förväntad kostnad för äldreomsorg kr/invånare i Jönköpings kommun utifrån beräkning i kommunal-ekonomisk

kostnadsutjämning. Beräkningen utgår från data från landets samtliga kommuner och variation i kostnader kr/invånare förklaras med ett antal strukturella variabler, bland annat (ålders- och könsfördelning samt utbildningsnivå i gruppen 65 år och äldre.) Standardkostnaden speglar en förväntad kostnad i kr/invånare för äldreomsorg givet en riksgenomsnittlig ambitionsnivå samt riksgenomsnittlig kostnadseffektivitet i leverans av äldreomsorg.

Jönköpings kommun har en faktisk kostnad för äldreomsorg kr/invånare som påtagligt avviker från standardkostnaden. Avvikelsen uppgår till cirka + 18 % 2024. Avvikelsen förklaras därmed inte av de strukturella faktorer som ligger till grund för kostnader för äldreomsorg i kostnadsutjämningen. Istället får skillnaden förklaras med en högre ambitionsnivå alternativt en lägre kostnadseffektivitet i kommunen jämfört med riket, eller en kombination av de båda ovanstående faktorerna.

Utfallet av beräkningen jämförs med den resursfördelningsmodell som används idag för att fördela medel till äldreomsorgen. Beräkningen bygger på uppgifter hämtade från verksamhetsåret 2024. Modellen avser att täcka samtliga kostnader inom äldreomsorgen exklusive lokalkostnader.

Differenser som genereras mellan beräkning i Linköpingsmodellen och nuvarande resursberäkningsmodell för aktuella år kan därmed ses som medel som tillförs äldre nämnden i syfte att täcka lokalkostnader. I nedanstående tabell redovisas kalkylerade anslagsförändringar åren 2026-2032 i de båda resursfördelningsmodellerna. Redovisning sker även avseende differenser varje år mellan de olika modellerna. Uppgifter har också tillförts vad gäller beräknade tillkommande lokalkostnader inom äldreomsorgen baserat på större investeringsobjekt som ingår i underlag till VIP 2026-2028. Samtliga belopp avser 2026 års prisnivå. Tillkommande lokalkostnader inkluderar därmed inte förändringar i befintliga hyresavtal på grund av indexering.

Beräkningen avseende utfall i Linköpingsmodellen i grunden bygger på 2024 års kostnader för äldreomsorg i landets kommuner. Det finns anledning att tro kostnadsstruktur inom äldreomsorgen i landets kommuner kommer att förändras till följd av bland annat nybyggnation av äldreboenden (höga tillkommande marginalkostnader för nya äldreboendeplatser), teknikutveckling samt förändrad efterfrågan på äldreomsorg inom olika åldersgrupper. Detta kommer i sin tur att påverka utveckling av standardkostnad för äldreomsorg under kommande åren och därmed också utfallet i modellen. Beräkningen som redovisas är i denna mening statisk eftersom den bygger på förhållanden inom äldreomsorgen i landets kommuner verksamhetsåret 2024.

Tabell 2. Ackumulerad anslagsförändring (mnkr) till äldrenämnden för åren 2026-2032 i de olika modellerna.

År	Nuvarande demografi-modell*	Tillkommande lokalkostnader netto	Tillkommande anslag nuvarande modell (1)	Linköpingsmodellen (2)	Differens (1-2)
2026	41	0	41	36	5
2027	96	0	96	110	-14
2028	160	8	168	155	13
2029	206	45	251	235	16
2030	265	69	334	268	66
2031	316	86	402	312	90
2032	380	97	477	350	127

*Beloppet är exklusive anslagstäckning för tillkommande lokalkostnader netto.

Tillämpning av Linköpingsmodellen bedöms ändå sammantaget medföra en lägre resurstilldelning till äldrenämnden jämfört med idag, givet att ersättningsnivåerna ska utgå från standardkostnad. Detta följer av att kommunens faktiska kostnader för äldreomsorg kr/invånare är betydligt högre än kommunens standardkostnad.

Om utbyggnad av äldreboenden ska ske i enlighet med underlag till investeringsplan VIP 2026-2028, innebär detta att skillnaden i resurstilldelning (totalt knappt 130 mnkr 2032) behöver hanteras genom att kostnaderna inom befintliga verksamheter behöver minskas successivt i motsvarande grad under perioden om man ska uppnå balans mellan kostnader och tilldelade resurser inom nämnden. Det är under de år då nyproducerade äldreboenden tas i bruk som äldreomsorgens kostnader förväntas öka betydligt mer än nämndens resurstilldelning i modellen.

Stadskontorets överväganden vad gäller modeller för att skapa ökade incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning

De båda modellerna som presenteras i utredningen har såväl styrkor som svagheter. Kungsbackamodellens styrkor ligger i att den kan tillämpas på

alla verksamheter med lokaler i och med att den inte förutsätter något särskilt resursfördelningssystem. Modellen skapar ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning. De svagheter som är förknippade med modellen rör främst att den riskerar medföra tillkommande administration samt att kravet på medfinansiering av hyreskostnad kan upplevas som orättvist eller omotiverat i de fall den tillkommande lokalen inte medför minskade driftkostnader alternativt ökade intäkter.

Stadskontoret bedömer att identifierade nackdelar förknippade med tillämpning av modellen kan minskas genom att:

- Modellen tillämpas enbart på större extern inhyrning samt större investeringar i egenägda lokaler. En rimlig utgångspunkt är större objektsspecifika lokalinvesteringar i VIP, undantaget reinvesteringar i lokaler.
- Medfinansieringskravet avseende tillkommande hyreskostnad kan avgränsas i tiden och fasas ut efter ett antal år för varje enskilt projekt.
- Driftkostnadsanalys genomförs avseende större lokalprojekt där modellen tillämpas. Analysen kan sedan till ligga till grund för i vilken utsträckning nämnden ska medfinansiera tillkommande hyreskostnad. 20 % medfinansieringsgrad avseende tillkommande hyreskostnad kan ses som utgångspunkt men inte som alltid givet. Medfinansieringsgrad avseende tillkommande hyreskostnad ska i vilket fall framgå redan i beslut om genomförande av lokalprojektet.

Linköpingsmodellen medför mycket starka ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändande. En uppenbar nackdel är att modellen enbart kan tillämpas på verksamheter som använder resursfördelning via demografi. I Jönköpings kommuns fall är det dock förhållandevis många verksamheter som omfattas av resursfördelning via demografi.

Utifrån den redovisning som genomförts avseende tillämpning av modellen så ställer sig stadskontoret tveksam till om modellen kan tillämpas i Jönköpings kommun utan betydande anpassningar. Modellen kan kompletteras med att tillkommande kostnader som nämnden inte kan rymma inom ramtilldelning i stället kan täckas via särskilda anslag. Införande av olika kompensatoriska inslag påverkar dock incitamenten i modellen påtagligt. Stadskontoret bedömer att det är tveksamt om en sådan förändring sammantaget skulle medföra någon större skillnad jämfört med idag vad gäller ekonomiska incitament.

Stadskontoret gör sammantaget bedömningen att den modell som är mest meningsfull att arbeta vidare med är Kungsbackamodellen. Inriktningen

bör vara att modellen börjar tillämpas från och med framtagande av VIP 2027-2029.

Givet att kommunfullmäktige beslutar om framtida tillämpning av Kungsbackamodellen föreslår stadskontoret att kommunstyrelsen ges i uppdrag att ta fram riktlinjer avseende tillämpning av modellen i kommunen. Riktlinjerna bör tas fram i samverkan med tekniska nämnden samt utbildningsnämnderna och omsorgsnämnderna. Det vill säga kommunens fastighetsägare samt de nämnder som svarar för den absoluta merparten av kommunens lokalanvändning.

Av riktlinjerna ska framgå:

- Definition av vilka typer av lokaler/lokalprojekt som modellen ska tillämpas på. Stadskontoret gör bedömningen att modellen främst är lämplig att tillämpas på större objektsspecifika investeringsprojekt och större externa inhyrningar.
- Vad gäller lokaler som återlämnas ska på motsvarande sätt regler för minsta uthyrningsbara enhet och vilka typer av lokaler som kan lämnas tillbaka till fastighetsägaren (tekniska nämnden) definieras.
- Övergång till denna modell skapar naturligtvis också frågor kring om och i så fall vilka projekt i beslutad investeringsbudget som omfattas av krav på medfinansiering av tillkommande hyra.
- Anpassning av övrigt befintligt regelverk som omgärdar lokalprojekt. Här syftas bland annat på beslutat regelverk rörande ytnyckeltal och hantering av tillkommande hyreskostnader för lokalprojekt som genomförs inom ramanslag och utifrån ramlokalprogram. Ramlokalprogram och ytnyckeltal behöver inte förändras. Däremot behöver regelverk avseende hantering av tillkommande hyreskostnad ses över.

I utredningen presenteras också ett antal förslag till förändringar som rör lokalresursplanering inom kommunen. Ökade ekonomiska incitament kopplat till lokalanvändning bedöms ställa ökade krav på nämndernas lokalresursplanering. Oavsett val av modell ska delar av tillkommande lokalkostnader rymmas inom nämndens befintliga ram, vilket kräver framförhållning och planering. Betydelsen av en fungerande lokalresursplanering ökar och dessutom behöver denna vara integrerad med nämndens ekonomiska planering.

Kommunfullmäktige beslutade 2022-03-11 § 69 om program för lokalför-sörjning i Jönköpings kommun. Av programmet framgår att varje nämnd ansvarar för lokalresursplanering inom sitt verksamhetsområde. Kommunstyrelsen svarar för att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet bistår de olika nämnderna med kompetens inom fastighetsområdet. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet ansvarar dessutom för lokalresursplane-ring rörande kommunens förvaltningslokaler.

I utredningen föreslås att:

- Nämndernas lokalresursplaner standardiseras ytterligare och att kommunstyrelsen ges i uppdrag att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering samt svara för samordning av nämndernas planering.
- Kommunstyrelsens samordning utgörs bland annat av samman-ställning av nämndernas lokalresursplaner i en kommunövergri-pande lokalresursplan. Den kommunövergripande planen integre-ras i arbetet med VIP och ligger till grund för framtagande av in-vesteringsplan samt beräkning av tillkommande och avgående lo-kalkostnader i kommunen. Planen ska även omfatta tillkom-mande/avgående externa inhyrningar under perioden.

Lokalresursplanen ska också omfatta större reinvesteringar och ersätt-ningsbyggnationer. Dessa behöver integreras bättre i nämndernas långsik-tiga ekonomiska planering jämfört med i dag. Större reinvesteringar i verksamhetslokaler resulterar i stora hyresförändringar för enskilda nämnder, vilket måste beaktas i nämndens långsiktiga planering. Tekniska nämnden svarar för planering och genomförande av reinvestering i kom-munens egenägda lokaler, men denna planering behöver samordnas bättre med nämndernas lokalresursplanering. Tekniska nämndens plan avseende reinvesteringar ska omfatta samma tidsperiod som nämndernas lokalre-sursplaner och integreras i VIP på samma sätt som nämndernas lokalre-sursplaner. Stadskontoret delar utredningens bedömning vad gäller stan-dardisering av lokalresursplaner samt behovet av en övergripande lokalre-sursplan. Reinvesteringar i egna fastigheter blir en allt större del av kom-munens investeringar och därmed får de också en ökad reell betydelse för nämndernas ekonomi och verksamhet. Stadskontoret föreslår därför att kommunstyrelsen ges i uppdrag utarbeta förslag till ökad samordning samt utveckling av kommunens lokalresursplanering i enlighet med utred-ningens förslag.

Johan Fritz
Stadsdirektör

Marie Drougge
Ekonomidirektör

Slutrapport –
Ekonomiska incitament och
nämndernas användning av
lokaler

2025-05-06

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	0
Bakgrund och uppdrag	5
Genomförande av uppdraget	5
Utgångspunkter för genomförande av arbetet	6
Resursfördelning till nämnd	6
Problem med bristande incitament?	9
Handlingsalternativ - ökat inslag av ekonomiska incitament	10
”Linköpingsmodellen”	10
För- och nackdelar med Linköpingsmodellen	12
”Kungsbackamodellen”	14
För- och nackdelar med Kungsbackamodellen	15
Överväganden - ekonomiska incitament	17
Lokalplaneringens roll	19
Lokalresursplanering i Jönköpings kommun	19
Nämndernas lokalresursplaner	20
Fortsatt hantering av ärendet	22

Sammanfattning

I denna utredningsrapport analyseras hur kommunen kan skapa ett ökat inslag av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. Kommunstyrelsen fick i samband med beslut om VIP 2025-2027 i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen för att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler. Uppdraget har genomförts i projektform med medverkan från berörda förvaltningar.

Rapporten inleds med en genomgång av bakgrund och syfte. Nuvarande resursfördelningsmodell kompenserar nämnder för deras faktiska lokalkostnader, men frigjorda medel till följd av minskad lokalkostnad behålls inte inom den nämnd som lämnar från sig en lokal. Nämnder kompenseras också som regel fullt ut för tillkommande lokalkostnader.

I rapporten presenteras två modeller hämtade från andra kommuner, vilka medför ett ökat inslag av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning. Modellerna benämns Linköpingsmodellen respektive Kungsbackamodellen.

Linköpingsmodellen innebär att lokalkostnader ska rymmas inom den resurstilldelning som sker genom demografisk resursfördelningsmodell. Ersättningen kr/elev eller kr/brukare bygger på nyckeltal som inkluderar lokalkostnad. Förändring i demografi i olika åldersgrupper tillsammans med prisuppräknings över tid genererar en medelstillsättning till nämnd som ska täcka nämndens förändrade kostnader, inklusive förändrade kostnader för lokaler. Konsekvenser av modellen är bland annat att nämnden i sitt budgetförslag ska rymma nämndens samtliga kostnader, det vill säga även tillkommande och avgående lokalkostnader, inom tilldelad ram. Resurstillsättning till nämnd påverkas inte av nämndens faktiska förändrade lokalanvändning. Tillkommande lokalkostnader måste därmed finansieras inom tilldelad ram som i hög grad påverkas av demografiska förändringar i olika målgrupper. Medel som frigörs till följd av att lokaler avvecklas behålls inom nämnden och kan användas för annat ändamål. Nämnden kan omprioritera medel mellan lokaler och personalkostnader, exempelvis i samband med effektiviseringskrav.

Linköpingsmodellen förutsätter någon form av demografisk resursfördelning och är därmed inte tillämpbar på alla verksamheter. I Linköping omfattas verksamheterna förskola, grundskola och gymnasieskola samt äldreomsorg. Arbetsgruppen bedömer att modellen kan vara svår att tillämpa, åtminstone utan ytterligare kompensationer till enskilda nämnder, i situationer med kraftiga befolkningsförändringar i olika målgrupper. När befolkning i målgruppen minskar medför detta en minskad medelstildelning i direkt proportion till befolkningsminskning. Lokalkostnader kan åtminstone på kort sikt vara problematiska att reducera i motsvarande grad. När befolkning i en målgrupp ökar mycket resulterar detta ofta i ett tillkommande behov som behöver hanteras i form av nybyggnation. Den höga marginalkostnaden avseende tillkommande lokaler kan bli problematisk att rymma i en demografipeng som bygger på en genomsnittlig kostnad/plats. Ska en fördelningsmodell liknande den i Linköpings kommun tillämpas i kommunen så bör den utformas på ett sådant sätt att den fortsatt tillåter kompensation till nämnd för vissa typer av kostnader som nämnden av strukturella skäl inte kan hantera fullt ut på kort sikt. Alternativet blir annars att nämnden får hantera obalanser mellan kostnader och intäkter genom att ytterligare minska på de kostnader som är påverkbara på kort sikt, vilket sannolikt främst utgörs av personalkostnader.

I Kungsbackamodellen hanteras anslag för nämndernas lokalkostnader separat från anslag för övriga verksamhetskostnader. Fokus i denna modell ligger på förändringar i lokalkostnader till följd av ökad/minskad inhyrning. Ekonomiska incitament skapas genom att kostnad för tillkommande lokaler inte ersätts fullt ut på objektsnivå. I de fall då lokaler avvecklas får berörd nämnd behålla en del av det anslag som frigörs i och med att lokalkostnaden försvinner från nämndens verksamhet. Storlek på kompensation i samband med avveckling av lokaler samt om den är permanent eller tillfällig beslutas av kommunstyrelsen. I Kungsbacka hanteras tillkommande lokalkostnader utifrån en 80/20-regel. 80% av tillkommande kostnad ersätts med anslag. 20 % förutsätts finansieras inom nämndens befintliga anslag.

Avgående lokaler hanteras genom att anslag motsvarande 80 % av den avgående lokalkostnaden förs till fastighetsägande nämnd under första året som lokalen friställs. Fastighetsägande nämnd förväntas ha kostnader

för objektet i avvaktan på en ny intern hyresgäst alternativt försäljning/omvandling av objektet. Om lokalerna hyrs ut tidigare än inom ett år upphör ersättning till fastighetsägande nämnden. Resterande del av anslaget, det vill säga 20%, behålls under år 1 av nämnd som lämnat lokalen. Efter år 1 kan ett varaktigt anslag föras till den nämnd som lämnat lokalen uppgående till maximalt hela det tidigare hyresbeloppet.

Enligt uppgift är det vanligt med avsteg från att nämnden kompenseras med 80 % av tillkommande hyreskostnad. Ersättningen blir ofta högre beroende på att nybyggnationer lång ifrån alltid skapar effektiviseringar i en verksamhet. Det är viktigt i denna modell att definiera vad som utgör uthyrningsbara enheter och vad som därmed också utgör uppsägningsbara enheter. Att lämna tillbaka ytor som inte går att hyra ut till någon annan användare alternativt sälja medför sannolikt ingen besparing eftersom lokalkostnaden då kvarstår i kommunen.

Kungsbackamodellen förutsätter inte någon särskild resursfördelningsmodell. Modellen kan i princip tillämpas på samtliga verksamheter. Den reglerar bara hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras och hur frigjorda resurser till följd av lediggjorda lokaler ska fördelas. Vissa inslag i modellen är administrativt krångliga.

I utredningen konstateras att ovanstående modeller inte nödvändigtvis utesluter varandra, utan de går också att kombinera. Linköpingsmodellen kan tillämpas i de verksamheter som har resursfördelning via demografi, och Kungsbackamodellen i övriga verksamheter. Kungsbackamodellen kan också tillämpas till del, exempelvis enbart den del som avser lokaler som återlämnas, alternativt enbart tillkommande lokaler.

I utredningen berörs också nämndernas lokalresursplanering. Det poängteras att införande av ytterligare ekonomiska incitament ökar behovet av en fungerande lokalplanering ytterligare. Mot bakgrund av detta föreslås vissa förändringar avseende kommunens lokalresursplanering.

Bakgrund och uppdrag

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen skulle redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025. Efter redovisning av ärendet i kommunstyrelsens ledningsutskott har tidpunkt för redovisning till fullmäktige flyttats till september 2025. Detta i syfte att berörda nämnder ska ges tid att lämna sina synpunkter i ärendet.

I uppdraget som gavs till kommunstyrelsen konstateras att kommunen tillämpar en resursfördelningsmodell som innebär att nämnder kompenseras för sina faktiska lokalkostnader. Medel som frigörs till följd av minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar från sig en lokal. Tillkommande lokalkostnader till följd av investeringar kompenseras som regel fullt ut.

Kommunstyrelsen ges därför i uppdrag att föreslå konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från berörda nämnder under ledning av stadskontoret. Styrgrupp för arbetet har utgjorts av lokalstyrgrupp förstärkt med ekonomichefer för utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen samt tekniska kontoret.

Operativt har arbetet genomförts av en arbetsgrupp bestående av:

Per Lantz (sammankallande) - Ekonom/Utredare, Stadskontoret
Annika Börjesson - Ekonom, Stadskontoret

Petter Odén - Controller, Kultur- och fritidsförvaltningen
Anna Larsson - Ekonom, Socialförvaltningen
Henrik Jonsson - Lokalplanerare, Utbildningsförvaltningen
Albert Åhs - Controller, Tekniska kontoret
Bengt Törnqvist – Verksamhetschef, Tekniska kontoret

Utgångspunkter för genomförande av arbetet

I det uppdrag som gavs till kommunstyrelsen hänvisades till att översynen avsåg internhyressystemet. I denna utredning görs bedömningen att frågan om bristande ekonomiska incitament kopplat till nämndernas efterfrågan på lokaler främst rör hur resurstilldelning sker till nämnderna. Förändrade ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler har därmed analyserats främst utifrån hur förändringar i resurstilldelning till nämnder kan skapa ytterligare ekonomiska incitament som påverkar nämndernas efterfrågan på lokaler.

Vad gäller kommunens internhyressystem, det vill säga hur lokalhyror för interna hyresgäster prissätts, gör utredningen bedömningen att nuvarande system med självkostnadshyra i huvudsak fungerar väl. Internhyressystemet som bygger på självkostnad bidrar inte till brister avseende ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. I nuvarande internhyressystem ska internhyran för en lokal fånga den faktiska kostnaden under en hyresperiod. Priset på lokalen ska därmed återspegla den faktiska resursförbrukningen för tillhandahållandet av lokalen. Kostnader som ligger till grund för internhyran avser kalkylerade avskrivningar, ränta, drift, administration och felavhjälpande underhåll under en hyresperiod om totalt tre år. Lokalanpassningar som genomförs på uppdrag av hyresgästen blir som regel hyrespåverkande direkt från det att investering genomförts och tagits i bruk. Kapitalkostnader till följd av reinvesteringar som genomförs av fastighetsägaren är också hyresgrundande, men först i samband med omräkning av hyror i samband med en ny hyresperiod. Sammantaget görs bedömningen att internhyran som hyresgästen belastas med speglar den faktiska kostnaden förknippad med hyresobjektet.

Resursfördelning till nämnd

De problem kopplade till ekonomiska incitament som identifierats i detta arbete rör främst hur resurser fördelas till nämnder för att täcka lokalkostnader. En betydande del av medelstilldelningen till nämndernas verksamhet sker genom fördelning via demografimodeller. Resurser allokeras till verksamheter utifrån prognostiserade demografiska förändringar i olika verksamheters målgrupper. Tilldelning av resurser utifrån demografi sker för följande verksamheter:

- Förskola
- Grundskola inklusive förskoleklass
- Anpassad grundskola
- Fritidsverksamhet
- Gymnasieskola
- Anpassad gymnasieskola
- Äldreomsorg
- Funktionshinderomsorg
- IFO
- Hälso- och sjukvårdsverksamheten

Demografimodellerna omfattar inte medel för att täcka lokalkostnader. Vad gäller lokalkostnader ersätts nämnderna istället för sina faktiska lokalkostnader. Kompensation för nya hyresobjekt utgår från tidpunkten då den tillkommande lokalen tas i bruk. Medel för att täcka tillkommande hyreskostnad avsätts i kommunstyrelsens budget och ombudgeteras till berörd nämnd från och med den tidpunkt då nämnden tar tillkommande lokal i bruk och debiteras hyreskostnad för lokalen. Nämnden frångår medel för avgående lokaler från och med den tidpunkt då ett internhyresavtal upphör.

Ovanstående modell att fördela resurser till nämnder är vanlig bland landets primärkommuner. Det gäller även i kommuner av Jönköpings storlek. Exakt vilka verksamheter som faktiskt omfattas av resurstilldelning via demografistilldelning kan dock variera mellan kommuner. I Jönköpings kommun är resurstilldelning via demografimodeller jämförelsevis omfattande. Modellerna omfattar dock inte lokalkostnader.

För verksamheter i Jönköpings kommun som inte har tilldelning via demografimodeller sker resurstilldelning genom tilldelning av ramanslag. Även för dessa verksamheter gäller att man gör skillnad på ersättning som utgår för lokalkostnader samt övriga kostnader. Anslag som avser lokalkostnader utgår för faktiska lokalkostnader och tillkommande och avgående kostnader regleras på samma sätt som beskrivits ovan. I nedanstående tabell återges nämndernas redovisade internhyror för verksamhetsåret 2024.

Tabell 1. Internt hyrda lokaler verksamhetsåret 2024

Nämnder	Hyreskostnad (tkr)	Andel per nämnd (%)
10 Kommunstyrelsen	13 446	1,5
13 Valnämnd	98	0,0
20 Stadsbyggnadsnämnd	18 411	2,0
25 Miljö- och hälsoskyddsnämnd	2 892	0,3
55 Tekniska nämnden	61 815	6,8
70 Barn- och utbildningsnämnd	378 923	41,4
71 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd	86 162	9,4
80 Kultur- Och Fritidsnämnd	111 456	12,2
83 IFO-nämnd	58 889	6,4
84 Äldrenämnd	105 393	11,5
85 Funktionsstödsnämnd	76 827	8,4
Samtliga nämnder	914 312	100

Totalt uppgår kommunens kostnader för lokalhyror 2024 till drygt 900 mnkr. Av detta belopp avser drygt hälften lokaler som hyrs av barn- och utbildningsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Socialförvaltningens hyreskostnader utgör sammantaget cirka 26 % av kommunens totala hyreskostnader. Kultur- och fritidsnämnden har också betydande lokalkostnader. De utgör drygt 12 % av kommunens totala hyreskostnader. Sektorerna utbildning, kultur- och fritid samt omsorg svarar sammantaget för ungefär 90 % av kommunens lokalkostnader.

75 % av kommunens hyreskostnader avser internhyror för egenägda fastigheter. Resterande hyreskostnader avser internhyror för lokaler som hyrs in från externa fastighetsägare, exempelvis kommunala bolag, privata företag samt privatpersoner.

Problem med bristande incitament?

Den tidigare beskrivna modellen att fördela anslag för att täcka lokalkostnader medför att en nämnd inte har några starka ekonomiska incitament att reducera sina lokalkostnader. Nämnden tilldelas resurser efter faktiska lokalkostnader, vilket får som konsekvens att:

- När en nämnd lämnar ifrån sig lokaler belönas den inte genom att den får behålla hela eller del av anslaget avsett för att täcka tidigare hyreskostnad. Anslaget reduceras med avgående hyreskostnad.
- I samband med större ny- eller ombyggnationer av verksamhetslokaler påverkas inte nämndens ekonomi direkt av storlek på tillkommande hyreskostnad. Tillkommande hyreskostnad kompenseras genom utökat anslag. Återhållsamhet i efterfrågan på nya eller ombyggda lokaler premieras därmed inte.
- En nämnd kan heller inte planera med anslag som avser att täcka lokalkostnader, som med övriga anslag nämnden tilldelats. Den kan exempelvis inte omvandla medel för lokaler till medel för att täcka personalkostnader mm. Anslag för lokalkostnader är bundna till att täcka just kostnader för verksamhetslokaler. Medlen har snävt utifrån verksamhetens perspektiv ingen alternativ användning inom verksamheten. Avvecklas lokalen, försvinner anslaget.

Handlingsalternativ - ökat inslag av ekonomiska incitament

I detta arbete har en omvärldsbevakning genomförts med fokus på resursfördelningsmodeller som skapar ökat inslag ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. Omvärldsbevakningen har utmynnat i att det åtminstone finns två typer av modeller som medför ett ökat inslag av ekonomiska incitament för enskilda nämnden som internhyr lokaler.

I denna rapport benämns modellerna för ”Linköpingsmodellen” respektive ”Kungsbackamodellen”. Av benämningarna framgår i vilka kommuner som vi återfunnit modellerna. I följande avsnitt beskrivs huvuddragen i de båda modellerna.

”Linköpingsmodellen”

Ovanstående modell för resursfördelning tillämpas inom barn- och utbildningssektorn samt äldreomsorgen. Resursfördelning till övriga verksamheter sker på mer traditionellt sätt där nämnder begär utökad anslag avseende investerings- och hyresanslag vid en utökad användning av lokaler.

En viktig utgångspunkt i denna modell är att de demografiska resursfördelningsmodeller som tillämpas gentemot nämnder inkluderar lokalkostnader. Ersättningen kr/elev eller kr/brukare bygger på nyckeltal som inkluderar lokalkostnad. I Linköpings fall hämtas nyckeltalen som ligger till grund för ersättningen från systemet för kostnadsutjämning för primärkommuner och räknas sedan upp till aktuellt år med indexet Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som tas fram av Sveriges Kommuner och Regioner. PKV avser att spegla prisutveckling inom kommunal verksamhet och SKR gör också prognoser avseende indexets framtida utveckling på kort och medellång sikt.

Förändring i demografi i olika åldersgrupper tillsammans med prisuppräkning över tid genererar en medelstillsättning till nämnd som ska täcka nämndens förändrade kostnader, inklusive förändrade kostnader för lokaler. Konsekvensen av detta blir att:

- Nämnden i sitt budgetförslag ska rymma nämndens samtliga kostnader, det vill säga även tillkommande och avgående lokalkostnader, inom tilldelad ram. Resursfördelning till nämnd påverkas inte av nämndens förändrade lokalanvändning. Tillkommande lokaler måste finansieras inom tilldelad ram.
- Medel som frigörs till följd av att lokaler avvecklas behålls inom nämnden och kan användas för annat ändamål.
- Nämnden kan omprioritera medel mellan exempelvis lokaler och personalkostnader mm, exempelvis i samband med effektiviseringskrav.

Modellen kan sägas medföra en decentraliserad form av ekonomistyrning som ställer krav på att mycket av den långsiktiga ekonomiska planeringen, inklusive lokalresursplaneringen, sker på nämnds nivå. Åtminstone gäller detta i de fall resursfördelning till nämndens verksamheter sker genom demografimodeller som inkluderar lokalkostnad. För de nämnder som inte får medelstilldelning via demografistilldelning och där anslagstilldelning sker på mer traditionellt sätt gäller ovanstående naturligtvis i betydligt mindre utsträckning. Dessa nämnders lokalbehov varierar betydligt mindre över tid givet att inte någon verksamhet tillförs eller försvinner från nämndens uppdrag.

En variant på den modell som tillämpas i Linköping återfinns i Örebro. I Örebro omfattar den dock enbart utbildningssektorn. Den används alltså inte inom äldreomsorgen. I Örebro tillskjuter man centrala medel i de fall där det inte bedöms som rimligt att en tillkommande kostnad ska finansieras inom befintlig demografimodell. Behovsprövning sker av central budgetberedning och beslutas av fullmäktige i samband med budgetbeslut. Centrala tillskott motiveras i första hand med kostnadsförändringar som inte är beroende av demografi, exempelvis ökade lokalkostnader på grund av reinvesteringar i befintliga fastigheter som inte påverkar utbildningskapacitet eller helt nya verksamheter inom en nämnd. Ersättning kan också utgå om det bedöms som olämpligt att avveckla verksamhetslokaler på grund av en tillfällig nedgång i verksamhetens målgrupp (antalet barn och elever).

För- och nackdelar med Linköpingsmodellen

Åtminstone i den form som denna modell tillämpas i Linköping skapar den tydliga ekonomiska incitament för nämnder att hushålla med lokalresurser. Alla förändrade lokalkostnader som sker inom verksamheten ska rymmas inom den ram som tilldelats nämnden. Framtida lokalkostnader måste därmed alltid vägas mot andra behov som återfinns i verksamheten. Enligt uppgift så har Linköping inte tillskjutit ytterligare medel till berörda nämnder, utöver vad demografimodellen genererar, sedan den började tillämpas 2019. Ersättning till äldreomsorgen har dock justerats i nivåhöjande riktning vid minst ett tillfälle, jämfört med utformning av ursprunglig modell.

Arbetsgruppen gör bedömningen att Linköpingsmodellen kan vara svår att tillämpa, åtminstone utan ytterligare kompensationer till enskilda nämnder, i situationer med kraftiga befolkningsförändringar i olika målgrupper. När befolkning i målgruppen minskar medför detta en minskad medelstildelning i direkt proportion till befolkningsminskning. Lokalkostnader kan åtminstone på kort sikt vara problematiska att reducera i motsvarande grad.

***Exempel 1:** I kommunens senaste befolkningsprognos beräknas antalet 1-5 åringar minska med knappt 600 barn till och med utgången av 2029. Det motsvarar ett minskat barnantal med drygt 7 %.*

Avveckling av motsvarande lokalyta inom förskoleverksamheten fram till utgången av 2029 kan bli problematisk eftersom nedgången i barnantal inte tar sig uttryck i att hela förskolor tomställs utan att det i stället sker en utglesning av barn på många förskolor.

När befolkning i en målgrupp ökar medför detta att medelstildelning ökar direkt i proportion till befolkningsökning i aktuell målgrupp. Om det tillkommande behovet behöver tillgodoses genom nybyggnation så kan det komma behöva genomföras kompensationer på grund av att nybyggda ytor har kraftigt avvikande hyreskostnader jämfört med befintliga verksamhetslokaler. Ersättningsnivåer som tillämpas för befintliga lokaler speglar inte kostnader på marginalen för tillkommande nybyggnation.

***Exempel 2.** I kommunens senaste befolkningsprognos förväntas antalet äldre (Personer 80 år och äldre) öka med cirka 27 % fram till 2035. Det motsvarar en ökning med cirka 2 400 personer.*

Kommunen planerar för närvarande att bygga ut antalet äldreboendeplatser med cirka 400 platser, vilket innebär att antalet platser i relativa tal ökar ungefär lika mycket som målgruppen för äldreomsorg. Den absoluta merparten platser planeras tillkomma genom nybyggnation.

Socialförvaltningens kalkylerade lokalkostnad för ett nybyggt äldreboende uppgår till drygt 300 tkr per plats under de inledande åren. Den genomsnittliga hyreskostnaden för befintliga äldreboenden uppgår till knappt 48 tkr per plats. Den höga marginalkostnaden avseende tillkommande äldreboendeplatser kan därmed vara problematisk att rymma i en demografipeng som bygger på en genomsnittlig kostnad baserad på kommunens befintliga äldreboenden.

Exempel 1 och 2 ovan visar på att givet att en fördelningsmodell liknande den i Linköpings kommun ska införas i kommunen så bör man utforma den på ett sådant sätt att den fortsatt tillåter kompensation till nämnd för vissa typer av kostnader som nämnden av strukturella skäl inte kan hantera fullt ut på kort sikt. Alternativet blir annars att nämnden får hantera obalanser mellan kostnader och intäkter genom att ytterligare minska på de kostnader som är påverkbara på kort sikt, vilket sannolikt främst utgör personalkostnader.

Det kan också konstateras att modellen enbart tillämpas för verksamheter där resursfördelning sker med demografimodeller. Som visats tidigare återfinns en stor del av Jönköpings kommuns totala användning av lokaler i sådana verksamheter. Givet att denna modell tillämpas behöver dock ytterligare incitament införas för verksamheter som inte har resursfördelning via demografimodeller. Åtminstone om syftet är att införa ett ökat inslag av ekonomiska incitament även för dessa verksamheter. I den sistnämnda gruppen återfinns exempelvis en stor del av verksamheterna som är lokaliserade i kommunens administrativa lokaler. För dessa verksamheter kommer inte Linköpingsmodellen att medföra några förändrade ekonomiska incitament vad gäller lokalanvändning. Inte heller för kultur- och fritidsnämnden som är en relativt betydande användare av lokaler i kommunen.

”Kungsbackamodellen”

I denna modell hanteras ersättning för lokalkostnader separat från övriga verksamhetskostnader. Fokus i denna modell ligger på förändringar i lokalkostnader på objektsnivå (avgående och tillkommande lokalkostnader). Ekonomiska incitament skapas genom att kostnad för tillkommande lokaler inte ersätts fullt ut på objektsnivå. I de fall då lokaler avvecklas får berörd nämnd behålla en del av det anslag som frigörs i och med att lokalkostnaden försvinner från nämndens verksamhet. Om anslagsökning i samband med avveckling av lokaler är permanent eller tillfällig beslutas av kommunstyrelsen.

För en enskild nämnd innebär ovanstående att minskning av nämndens lokalkostnader kan användas för att möta besparingskrav som läggs på en nämnd. Medel avsedda för att täcka lokalkostnader kan därmed omvandlas till anslag avsedda att täcka andra kostnader, exempelvis personalkostnader. Nämnden blir inte med automatik av med anslag bara för att den lämnar en lokal och den kan också prioritera mellan lokalkostnader och andra typer av kostnader genom att omvandla lokalkostnader till andra typer av kostnader.

I Kungsbacka hanteras tillkommande lokalkostnader utifrån en 80/20-regel. 80% av den tillkommande kostnaden ersätts med anslag. 20 % av kostnadsökningen förutsätts finansieras inom nämndens befintliga anslag.

Avgående lokaler hanteras genom att anslag motsvarande 80 % av den avgående lokalkostnaden förs till fastighetsägande nämnd under första året som lokalen friställs. Fastighetsägande nämnd förväntas ha kostnader för objektet i avvaktan på en ny intern hyresgäst alternativt försäljning/omvandling av objektet. Om lokalerna hyrs ut tidigare än inom ett år upphör ersättning till fastighetsägande nämnden. Resterande del av anslaget, det vill säga 20%, behålls under år 1 av nämnd som lämnat lokalen.

Efter år 1, eller efter det att ersättningen till den fastighetsägande nämnden upphört, kan ett varaktigt anslag föras till den nämnd som lämnat lokalen uppgående till maximalt hela det tidigare hyresbeloppet. En lägre andel av hyran än så kan också utgå till den aktuella nämnden.

Det är kommunstyrelsen som beslutar om nivån på anslagsökning som ska utgå till den nämnd som lämnat lokalen.

För- och nackdelar med Kungsbackamodellen

I den form som modellen är utformad i Kungsbacka skapar den tydliga ekonomiska incitament för nämnder att hushålla med lokalresurser. Hyran för tillkommande lokaler kompenseras inte fullt ut via anslagsökningar. Ett minskat lokalanvändande belönas i form av att den nämnd som återlämnar lokaler får behålla hela eller åtminstone delar av det anslag som tidigare använts för att täcka lokalkostnaden. Nämnden kan därmed omdirigera resurser som används för att täcka lokalkostnader, till att i stället täcka personalkostnader m.m.

Enligt uppgift så är modellen ibland svår att tillämpa vad gäller tillkommande lokaler. Kungsbackas folkmängd har vuxit mycket snabbt under de senaste decennierna vilket inneburit att nya lokalbehov i stor utsträckning behövt tillgodoses genom nybyggnation. Nybyggnationen genererar inledningsvis höga hyresnivåer och om 20 % av de tillkommande lokalkostnaderna ska rymmas inom befintlig ramtilldelning så finns det en uppenbar risk för att nybyggda skolor och äldreboenden påverkar personaltäthet. Enligt uppgift är det vanligt med avsteg från modellen och att nämnden de facto kompenseras för betydligt mer än 80 % av tillkommande hyreskostnad.

Uppsägningstider för lokaler i internhyreskontrakt är en faktor av viss betydelse i denna modell. I Kungsbacka tillämpas en uppsägningstid på sex månader. Motsvarande uppsägningstid i Jönköpings kommun är som regel nio månader. För nybyggda verksamhetslokaler är dock uppsägningstiderna betydligt längre i såväl Kungsbacka som Jönköping.

Det är viktigt i denna modell att definiera vad som utgör uthyrningsbara enheter och vad som därmed också utgör uppsägningsbara enheter. Att lämna tillbaka ytor som inte går att hyra ut till någon annan användare alternativt sälja medför sannolikt ingen besparing eftersom lokalkostnaden då kvarstår i kommunen. Den redovisas bara på en annan nämnd, i det här fallet den fastighetsägande nämnden.

Exempel 1: I kommunens senaste befolkningsprognos beräknas antalet 1-5 åringar minska med knappt 600 barn till och med utgången av 2028. Det motsvarar ett minskat barnantal med cirka 7,3 %.

I den utsträckning som förskoleverksamheten kan avveckla och återlämna förskolelokaler så kommer en del av de medel som frigörs till följd av detta att behållas inom förskoleverksamheten. Det är i så fall medel som kan användas för verksamhetsutveckling, att möta effektiviseringskrav mm. Om nämnden fortsatt ändå väljer att behålla en förskolelokal utgår fortsatt anslag för att täcka befintlig lokalkostnad.

Det är värt att notera att i detta exempel skapar Kungsbackamodellen sannolikt inte lika starka incitament som Linköpingsmodellen att lämna lokaler. I Linköpingsmodellen reduceras lokalanslagen i takt med faktisk befolkningsförändring och om inte nämnden kompenseras för detta tvingas den avveckla lokaler alternativt minska personalkostnader oproportionerligt mycket, det vill säga minska personaltätheten i verksamheterna.

Exempel 2. I kommunens senaste befolkningsprognos förväntas antalet äldre (Personer 80 år och äldre) öka med cirka 27 % fram till 2035. Det motsvarar en ökning med cirka 2 400 personer.

Kommunen planerar för närvarande att bygga ut antalet äldreboendeplatser med cirka 400 platser, vilket innebär att antalet platser i relativa tal ökar ungefär lika mycket som målgruppen för äldreomsorg. Tillskottet av platser planeras tillkomma genom nybyggnation. Socialförvaltningens kalkylerade lokalkostnad för ett nybyggt äldreboende uppgår till drygt 300 tkr per plats under de inledande åren. Givet att nämnden ersätts med 80 % av tillkommande lokalkostnad ska cirka 60 tkr/plats rymmas inom befintlig ramtilldelning. För ett äldreboende med 80 platser motsvarar detta cirka 4,8 mnkr per år och för totalt 400 platser blir motsvarande uppgift cirka 24 mnkr.

Det kan noteras att Kungsbackamodellen inte förutsätter resursfördelning via demografimodell eller liknande. Modellen kan i princip tillämpas lika över samtliga verksamheter. Den reglerar bara hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras och hur resurser till följd av lediggjorda

lokaler ska fördelas. Därmed bedöms den vara fullt tillämpbar exempelvis i samband med förtätning av administrativa lokaler.

Vissa inslag i modellen kan möjligtvis upplevas som administrativt krångliga. Exempelvis ska 80 % av en hyra kompenseras för tillkommande lokaler. Det innebär att anslaget behöver räknas om med 80 % varje år utifrån hyresförändring på objektet. Livslängden på en ny verksamhetslokal är som regel minst 40-50 år och i praktiken ofta längre än så. Ersättningsnivån för tillkommande lokaler är antagligen mycket administrativt krånglig att upprätthålla över en längre tidsperiod.

Överväganden - ekonomiska incitament

I denna utredning presenteras två olika modeller för att öka inslaget av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning. Modellerna så som de beskrivits i rapporten är naturligtvis möjliga att anpassa för Jönköpings förhållanden. Modellerna skulle också kunna tillämpas parallellt, det vill säga Linköpingsmodellen kan tillämpas för de verksamheter som har resursfördelning via demografimodeller och Kungsbackamodellen kan tillämpas för övriga verksamheter.

Linköpingsmodellen kan kombineras med tilläggsanslag (benämns strukturstöd i Örebro) för att täcka vissa lokalkostnader som inte bedöms som rimliga att täcka inom den tilldelning som sker via demografimodell. Sådana tilläggsanslag skulle kunna vara aktuella att tillämpa för att under en viss tid täcka upp för lokalkostnader som på kort sikt är fasta kostnader. Exempelvis i samband med nedgångar i barn- eller elevkullar. Alternativt att täcka upp för kraftigt stigande lokalkostnader till följd av stort tillskott av nyproducerade lokaler.

Vad gäller Kungsbackamodellen kan den tillämpas till vissa delar. Exempelvis kan man tänka sig att man enbart tillämpar den del av modellen som rör finansiering av tillkommande kostnader för nya lokaler. Alternativt att man enbart tillämpar modellen till den del som rör ersättning till nämnder som återlämnar lokaler till fastighetsägaren. Den del av Kungsbackamodellen som avser ersättning för tillkommande lokaler syftar främst till att hålla tillbaka nämndernas efterfrågan på ytterligare lokaler. I Jönköpings kommun har nyligen investeringsramar

börjat tillämpas, vilka bedöms ha samma syfte, det vill säga att hålla tillbaka nämndernas efterfrågan på ytterligare lokaler. Investeringsramar handlar dock inte så mycket om förändrade incitament för nämnder, utan i stället är det en form av regelstyrning där maximal storlek på nämndens lokalinvestering definieras. Investeringsramar har därför inte berörts i denna utredning.

Lokalplaneringens roll

De modeller som beskrivits i tidigare avsnitt ersätter inte behovet av en fungerande lokalplanering. Tvärtom så förutsätter de en välfungerande lokalplaneringsfunktion om de ska fungera i praktiken. Alldeles särskilt mycket bedöms detta gälla för Linköpingsmodellen. Den förutsätter nämligen att nämnder som omfattas av resursfördelning via demografimodeller successivt anpassar sina lokalkostnaden utifrån faktiska demografiska förändringar i sina målgrupper. Något som kräver en mycket nära samverkan mellan lokalplanering och ekonomisk planering på nämndsnivå.

I båda de redovisade modellerna blir förändrade lokalkostnader ett mer betydelsefullt inslag i nämndernas ekonomiska planering. Ökade lokalkostnader till följd av ökad inhyrning ersätts inte fullt ut i någon av modellerna. De båda modellerna medför också att medel bundna i nämndens befintliga hyreskontakt åtminstone på sikt kan omdirigeras till att användas för att täcka andra typer av kostnader inom nämndens verksamhet. Rimligtvis medför ovanstående att betydelsen av nämndens lokalplanering ökar. Vidare också att nämndens lokalplaneringsfunktion funktionellt knyts närmare ekonomifunktionen.

Lokalresursplanering i Jönköpings kommun

Kommunfullmäktige beslutade 2022-03-11 § 69 om program för lokalförsörjning i Jönköpings kommun. Av programmet framgår att varje nämnd ansvar för lokalresursplanering inom sitt verksamhetsområde. Nämndens lokalresursplanering ska sträcka sig över den närmaste tioårsperioden. Lokalresursplanering är en ständigt pågående process som bland annat ska ligga till grund för prioriteringar/omprioriteringar i nämndens förslag till investeringsplan. Lokalresursplaneringen omfattar också planering av framtida användning av befintlig lokalresurs. Planering omfattande den närmaste tioårsperioden ska dokumenteras i en lokalresursplan som beslutas av ansvarig nämnd. Lokalresursplanen ska hållas aktuell och utgöra grund för nämndens förslag till investeringsplan.

Kommunstyrelsen svarar för att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet bistår de olika nämnderna med kompetens inom fastighetsområdet. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet ansvarar dessutom för lokalresursplanering rörande kommunens förvaltningslokaler. Kommunstyrelsen ansvarar för att nämndernas lokalresursplanering samordnas, bland annat inom ramen för arbetet med framtagande av VIP samt inom den så kallade lokalstyrgruppen. Kommunstyrelsen svarar också för att tillhandahålla gemensamma planeringsförutsättningar (exempelvis befolkningsprognos och kommunalt bostadsförsörjningsprogram) samt beslutsstöd för lokalresursplanering. Beslutad VIP med investeringsplan sätter de ekonomiska ramarna för nämndernas arbete med lokalresursplanering.

Nämndernas lokalresursplaner

Nämndernas framtagande av lokalresursplaner sker i varierad omfattning idag. Planerna är, i den utsträckning de tas fram, varierande till sin utformning och till sitt innehåll. Lokalresursplaneringen styr i hög utsträckning investeringar i verksamhetslokaler samt vilka lokalresurser som ska avvecklas. Arbetsgruppen som arbetat med denna utredning gör bedömningen att, parallellt med utveckling av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning, bör följande prioriteras vad gäller utveckling av kommunens lokalresursplanering:

- Nämndernas lokalresursplaner behöver standardiseras ytterligare. Något som kan ske inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering samt att svara för samordning av nämndernas planering.
- En standardisering av nämndernas lokalresursplaner möjliggör att planerna kan sammanställas i en kommunövergripande lokalresursplan. Den kommunövergripande planen bör integreras i arbetet med VIP och ligga till grund för framtagande av investeringsplan samt beräkning av tillkommande och avgående lokalkostnader i kommunen. Planen bör även innehålla tillkommande/avgående externa inhyrningar under perioden.

- Större reinvesteringar och ersättningsbyggnationer behöver integreras bättre i nämndernas långsiktiga ekonomiska planering jämfört med i dag. Större reinvesteringar i verksamhetslokaler resulterar i stora hyresförändringar för enskilda nämnder, vilket måste beaktas i nämndens långsiktiga ekonomiska planering.
- Tekniska nämnden svarar för planering och genomförande av reinvestering i kommunens egenägda lokaler, men denna planering behöver samordnas bättre med nämndernas lokalresursplanering. Plan avseende reinvesteringar ska omfatta samma tidsperiod som nämndernas lokalresursplaner och integreras i VIP på samma sätt som nämndernas lokalresursplaner.

Fortsatt hantering av ärendet

Utredningen lämnar inget förslag till vilken modell som ska införas i Jönköpings kommun. Utredningen, med beskrivning av de olika identifierade modellerna, skickas ut på remiss till nämnderna för synpunkter. Därefter återrapporterar stadskontoret uppdraget till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Oavsett val av modell behöver ytterligare förberedelser göras innan en ny modell kan börja tillämpas i Jönköpings kommun. Om kommunen väljer att gå vidare med hela eller delar av Kungsbackamodellen behöver en genomlysning göras avseende befintliga internhyresavtal avseende uppsägningstider. Vidare behöver ett regelverk tas fram avseende i vilka situationer ersättning kan utgå till nämnd när den lämnar från sig lokaler, kriterier för storlek på ersättning, kriterier för minsta uppsägningsbara lokalenhet mm. Det behöver också klargöras vem som fattar beslut om ersättning som utgår till nämnd för lokaler som sägs upp och lämnas tillbaka till fastighetsägaren.

Om kommunen går vidare med Linköpingsmodellen behöver merparten av ovanstående aktiviteter sannolikt också genomföras. Därutöver behöver resursfördelningsmodellerna revideras för de verksamheter som idag omfattas av demografimodeller. Berörda nämnder behöver sannolikt också se över och revidera egna rutiner rörande framtagning av respektive nämnds budgetförslag.

Oavsett val av modell gör utredningen bedömningen att en ny modell tidigast kan börja tillämpas från och med verksamhetsåret 2027.

§ 71

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

Uan/2025:128 000

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan Jönköpings bedömning är att nuvarande internhyresmodell inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen ges därför i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell.

Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelags till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden ges möjlighet att yttra sig över utredningens förslag. I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-05-12.

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Utbildningsförvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningens förslag till beslut:

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut i ärendet.

MBL-behandling

Överläggning i den centrala samverkansgruppen har genomförts.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens behandling 2025-06-09

Yrkanden

Ordförande Carina Sjögren (S) yrkar för S, C, L, V och MP bifall till utbildningsförvaltningens förslag till beslut.

Kamran Sairafi (M) yrkar för Moderaterna bifall till ordförandens förslag till beslut.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut i ärendet.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen
Stadskontoret

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

Uan/2025:128 000

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan Jönköpings bedömning är att nuvarande internhyresmodell inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen ges därför i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell.

Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden ges möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-05-12.

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Förslag till Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden

Utbildningsförvaltningens förslag till beslut:

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut i ärendet.

Ärende

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

Bakgrund

In-ternhyran inom Jönköpings kommun grundas på självkostnaden och syftet är att i möjligaste mån ge en korrekt bild av lokalernas kostnad. Det internhyressystem som gäller beslutades av kommunfullmäktige 2015.

För interna hyresgäster räknas hyrorna upp årligen, med ett vägt index av fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll, om kommunens ekonomi tillåter det. En prövning sker i det kommunövergripande budgetarbetet. Vart tredje år görs en avstämning mot den verkliga kostnaden för varje objekt som omfattas av internhyressystemet. Vid objekt med blandad intern och extern verksamhet ska det ske en procentuell uppdelning i förhållande till respektive verksamhets andel av ytan. Beräkning av index

föreslås vara framräknat i mars månad för att förvaltningarna ska kunna ta hänsyn till det i nämndernas VIP-förslag.

Internhyrans olika delar

- Intern ränta och avskrivning beräknade med rak avskrivning på samtliga investeringar enligt kommunens anläggningsregister. På markvärde beräknas endast intern ränta. Komponentavskrivning ska tillämpas.
- Kostnader för drift och skötsel. Kostnaderna ska så långt som det är möjligt redovisas utifrån verkliga kostnader och inte genom schabloner. Kostnader ska redovisas per objekt/fastighet utifrån branschgemensamma strukturer (AFF).
- Underhåll ska ingå i internhyran och redovisas enligt självkostnadsprincipen. Uppdaterade underhållsplaner ska ligga till grund för debiteringen av underhåll per objekt. En sammanvägd kostnad/kvm fördelas för samtliga objekt inom sin lokalkategori.

Hantering vid ny-, till- och ombyggnation (hyrespotten):

- Vid en omfattande ombyggnad av befintliga lokaler ska det återstående bokförda värdet, som inte ska skrivas av enligt plan, skrivas ned och belasta kommunens resultat. Under ombyggnadstiden ska den gällande hyran debiteras. Kostnader för evakueringslokaler och rivning betraktas som en driftkostnad och ska inte belasta investeringsprojektet om inte speciella undantag medger detta.
- Investeringsanslag för ny-, till- och ombyggnation av lokaler prövas och föreslås i samband med budgetarbetet och beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Samtidigt prövas om berörd nämnd ska erhålla ramtillskott för den tillkommande hyreskostnaden. Anslag för tillkommande hyror (hyrespotten) budgeteras centralt för senare fördelning
- Hyrespotten grundas på uppgifter i investeringskalkyler som skapas av beställande förvaltning och hyressätts av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen ansvarar för att beräkna hyran för ny-, till- och ombyggnation när den beställande förvaltningen börjat använda lokalerna. Begäran om budgetmedel från hyrespotten görs av beställande förvaltning till stadskontorets ekonomiavdelning, enheten budget och styrning, genom mail. Begäran av budgetmedel bör ske minst vid halvårs- och årsskiftet.

Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Investeringsbudgeten för den skattefinansierade verksamheten är på en rekordhög nivå 2025, 2,6 miljarder kronor. Investeringsnivåerna är på en hög nivå även kommande år vilket innebär stora ekonomiska åtaganden framåt på driftbudgeten. Budgetberedningen har inför VIP 2026 tagit fram investeringsramar för nämnderna. Nämnden har att inom ramen prioritera investeringsprojekt. Ramen utgår från de investeringsprojekt som ingår i VIP 2025-2027 och nivåer framåt på vad kommunens ekonomi klarar utan att försämra det ekonomiska läget framåt. Den långsiktiga finansiella analysen som är framtagen av PwC har även den legat till grund för investeringsramarna, vilket demografiskt behov det finns i verksamheterna och vad Jönköpings kommuns ekonomi klarar av.

Samverkan Jönköpings bedömning är att nuvarande internhyresmodell inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Det bedöms också att nämnder inte har full insyn i driftkostnadskonsekvenser som följd av beslut i investering i lokaler. Kommunstyrelsen gavs därför i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell.

Yttrande över förslag till ny internhyresmodell

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden har tagit del av utredningen med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler. Under nedanstående rubriker beskrivs hur utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden ser på de beskrivna modellerna samt förslag för att öka ekonomiska incitamentet för användning av lokaler.

Jämförelse av lokalkostnad per barn och elev med kommuner i R12-nätverk

I Kolada finns jämförelse med kommuner inom R12-nätverket av lokalkostnad per barn och elev för förskola, grundskola och gymnasieskola. I jämförelsen framgår att Jönköpings kommun har låga lokalkostnader per barn och elev vilket ger utrymme för att i stället använda medel för andra ändamål som undervisning.

Jämförelse ska ses utifrån att juridisk form för fastighetsförvaltning, åldersstruktur och standard på lokaler kan skilja mellan kommuner och påverka lokalkostnad per baroch elev.

Nettokostnad lokaler i kommunal förskola, kr/inskrivet barn	2019	2020	2021	2022	2023
Uppsala	30 800	32 012	33 814	35 165	37 306
Lund	25 340	26 110	30 064	31 336	36 446
Södertälje	27 416	29 967	27 902	27 843	35 227
Örebro	25 608	26 370	27 482	28 616	32 010
Linköping	30 123	29 423	32 058	32 744	31 269
Umeå	24 063	23 821	26 710	26 900	29 004
Norrköping	22 806	23 887	24 746	26 098	28 566
Västerås	22 874	24 652	24 060	24 568	28 132
Gävle	21 317	22 602	23 069	24 385	27 816
Jönköping	21 849	24 081	25 900	27 934	27 806
Eskilstuna	18 797	19 852	21 622	24 398	27 219
Helsingborg	17 210	18 058	18 304	18 771	19 750
Större stad (ovägt medel)	23 482	24 681	25 827	26 967	29 840

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 2 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 12 mnkr.

Kostnad för lokaler i kommunal grund- skola F-9, kr/elev	2019	2020	2021	2022	2023
Södertälje	22 891	23 584	21 607	20 238	26 278
Örebro	21 080	21 151	23 177	23 329	25 914
Gävle	18 704	21 469	18 850	21 862	24 816
Linköping	21 348	21 425	21 936	23 175	24 492
Norrköping	15 916	19 972	21 884	22 085	22 912
Lund	23 443	21 491	22 814	22 538	22 848
Uppsala	19 113	20 610	20 364	21 526	22 796
Umeå	17 929	19 186	20 235	20 007	20 934
Västerås	15 903	17 241	17 313	18 936	20 596
Eskilstuna	14 289	15 361	16 410	18 444	18 896
Jönköping	15 968	16 060	17 572	17 067	16 710
Helsingborg	14 174	14 802	15 122	15 391	15 961
Större stad (ovägt medel)	17 507	18 435	18 932	20 027	21 670

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 5 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 75 mnkr

Lokalkostnad per elev (kr) – skolkommun, gymnasiet	2019	2020	2021	2022	2023
Södertälje	36 812	38 026	35 590	37 480	41 679
Örebro	30 031	26 695	31 657	34 321	40 911
Uppsala	25 046	27 145	28 036	29 672	32 726
Västerås	26 191	26 398	24 170	25 962	27 742
Linköping	23 795	24 260	27 193	25 721	27 677
Umeå	22 650	26 386	24 160	24 492	26 049
Norrköping	18 329	21 805	23 480	23 704	24 932
Lund	17 890	18 565	20 756	21 292	23 758
Eskilstuna	18 924	18 932	19 522	22 888	23 551
Gävle	17 017	17 169	17 560	19 308	22 760
Helsingborg	18 420	18 645	19 880	19 926	19 047
Jönköping	16 249	16 354	17 130	16 885	17 672
Större stad ovägt medel	21 805	22 214	22 939	23 799	25 720

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 8 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 43 mnkr

Nackdelar med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler

Hyreskostnad per objekt och kvadratmeter för förskolor och grundskolor

Det är stor skillnad i hyreskostnad för objekt inom utbildningsförvaltningen. Av förklarliga skäl är nybyggda och nyrenoverade lokaler avsevärt dyrare än äldre. Lika självklart är det att de skolor/förskolor som i första hand kommer bli föremål för uppsägning vid ett minskat elevantal är de som är minst ändamålsenliga. I de allra flesta fall sammanfaller de mindre ändamålsenliga lokalerna med de som har lägst hyra.

Utifrån ett snitt som är beräknat på lokaler nyttjande inom förskola och grundskola skulle det innebära att de kvadratmeter som lämnas inte medför någon större ”intäkt” för nämnden, de stora kostnaderna för nyare lokaler kommer ändå att kvarstå. Som exempel kan nämnas att Fagerslättsskolan har en kvadratmeterhyra som är närmare tre gånger så hög som närliggande, men betydligt äldre, Stensholmsskolan. På samma sätt förhåller sig nybyggda Brodalens förskola till Snilleblixstens förskola som ligger ett par kilometer längre bort.

De lokaler som avviker från ovanstående trend är inhyrda lokaler, där det trots sämre ändamålsenlighet, äldre bestånd och att det är lokaler av tillfällig karaktär ofta kan vara högre hyra.

Ny internhyresmodell kommer styra verksamheten. Tröskeeffekter

Utredningen resonerar kring ”minsta uthyrningsbara yta”. Det innebär att en verksamhet inte per automatik blir hyresbefriad om de lämnar en lokal, den aktuella lokalen måste också kunna användas för något annat ändamål. Annars ger det ingen vinst kommunekonomiskt. Det problematiska med det är att framför allt kommunens skolor är ganska stora organismer, där t. ex ett minskat elevantal på 20 elever inte kommer att göra det möjligt för nämnden att lämna någon lokal. Det tydligaste exemplet är att det inte är möjligt att lämna ett enskilt klassrum på en skola även om det blir en klass färre, det går inte, och är inte önskvärt från skolans sida, att nyttja det klassrummet för någon annan verksamhet.

Däremot skulle nämnda elevminskning innebära en minskad demografipeng. Det i sin tur gör att medel som kunde använts för personal i stället behövs för att betala hyra.

Likadant finns det en risk att ett internhyressystem likt Linköpingsmodellen skulle göra att det blir själva modellen och ekonomin som styr hur verksamheten formerar sig, inte vilka behov som finns.

Senaste befolkningsprognoser visar på minskade barnkullar, vilket kommer påverka verksamheter både på kort och lång sikt.

Ekonomisk konsekvens för verksamhet

Vid minskat barn- och elevantal minskar, i föreslagna modeller, även tilldelning av budget för lokalhyra. Detta innebär att barn- och elevpengen kommer att påverkas för att få en budget i balans vilket ger en indirekt effektivisering inte bara vid ökat utan även vid oförändrat lokalbestånd.

Även vid ökat barn- och elevantal finns risk att barn- och elevpengen påverkas negativt på grund av större hyresökning än vad som ingår i tilldelningen. Utbildningsförvaltningen har under många år strävat efter en långsiktigt stabil barn- och elevpeng mellan åren för att få en så bra undervisning och arbetsmiljö som möjligt för rektorer/chefer och personal. Förslagen kan innebära att det blir variation i barn- och elevpeng mellan åren på grund av tillkommande/avgående lokaler eller att budgeten inte kan användas på grund av kostnader nästkommande år. Detta gör att planeringsförutsättningarna försämras avsevärt för rektorer/chefer.

Som exempel kan nämnas att för förskolan innebär nuvarande lokalkostnad per barn en minskning med 7,5 mnkr på en 5-årsperiod, vilket motsvarar ca 13 pedagogtjänster. För grundskolans del är minskningen 7,0 mnkr motsvarande ca 10 pedagogtjänster. På en 10-årsperiod blir det en minskning med motsvarande ca 36 tjänster inom grundskolan.

Vi ser inte att förslagen gynnar en god ekonomisk hushållning av kommunens resurser eftersom det vid ökad befolkning skulle kunna innebära att någon förvaltning får mer resurser än vad som eventuellt krävs, medan en förvaltning där befolkningen minskar bättre behöver den ökning som gavs till en förvaltning med ökad befolkning.

Ökad administration

Med de beskrivna internhyresmodellerna görs bedömningen att det administrativa arbetet kommer att öka. I framför allt grundskolans verksamheter är hyreskostnaden fördelad på flera verksamheter (förskoleklass, fritidshem, grundskola och anpassad grundskola). Redan idag innebär det en omfattande hantering av redovisningen. En internhyresmodell med olika undantag försvårar uppföljning och prognosarbete ytterligare. Förvaltningen föreslår att resurser inte läggs på administrativt krångliga modeller som inte gynnar våra kärnverksamheter.

Förslag på åtgärder för att förbättra ekonomiska incitament för användning av lokaler

Fortsatt utveckling av arbetssätt

Investering i fastigheter medför driftskostnader i form av kapitalkostnader där hyreskostnader kompenseras till nämnder och övriga driftkostnader belastar nämndernas anslag. Insikten av driftskostnadskonsekvenser från investeringar har historiskt inte funnits fullt ut för utbildningsförvaltningen. Beslut om investeringar har i viss omfattning skett utan beaktande av driftkostnadskonsekvenser som både belastat nämndens anslag såväl som centralt anslag för hyresmedel.

Under ledning av ekonomiavdelningen på stadskontoret och internt på utbildningsförvaltningen finns sedan en tid en högre grad av medvetande av driftkostnadskonsekvenser som följd av investeringar och behov av avyttring av lokaler. Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden, utbildningschefer för förskola och grundskola och chef Kulturskolan är i högre grad insatta, engagerade och involverade i beslut om investeringar. Samarbete mellan utbildningschefer, lokalplaneringsenheten och ekonomiavdelningen har också utvecklats. I samband med VIP- och budgetarbete, ekonomiuppföljning och beslut om investeringar beräknas numera driftkostnader som följd av investeringar som synliggörs där dess ekonomiska konsekvenser för verksamheten beaktas.

Även arbetet med att avyttra lokaler har över tid förbättrats. Arbete med att avyttra externa, ibland bristfälliga och små enheter, pågår som följd av demografiska utvecklingen av antalet barn och elever.

Utvecklat arbetssätt med överväganden av införande av ekonomiska incitament kopplat till strategisk lokalresursplanering

Som rapportens två olika modeller presenterat finns olika konsekvenser att arbeta med resurstilldelning kopplat till demografimodeller. Tydligt synliggörs sådana konsekvenser vid vikande barn- och elevtrender där ambitionen att snabbt dimensionera lokalbeståndet till en lägre kapacitet kan skönja komplexiteten med lokalförsörjning.

Jönköpings nuvarande modell kan ändå kännas rimlig, med utgångspunkt i styrdokumentet *Program för lokalförsörjning* som tydligt stipulerar att nämndernas arbete med lokalförsörjning ska utgå från att ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler ska tillhandahållas kommunens olika verksamheter på ett långsiktigt hållbart sätt. Nämnderna ska således aktivt arbeta med hög lokaleffektivitet i befintliga lokaler vilket i stor utsträckning

innebär att skapa god balans mellan demografisk utveckling och utbjuden kapacitet på såväl kort som lång sikt. Kopplat till kommunens fastighetsstrategi där lokalbeståndet i stor utsträckning ska bestå av egenägda lokaler, finns således en förhållandevis tydlig strategi att vid behov av att reducera kapacitet ska i första hand externa lokaler föreslås utgå. Detta förutsätter att lokalbeståndet i egen regi svarar upp mot kriteriet för ändamålsenlighet vilket borgar för verksamhetsmässig god kvalitet.

Det är utifrån kommunprogrammet för lokalförsörjning viktigt att även arbeta för kostnadseffektivitet och lokalerna tillhandahålls på ett långsiktigt hållbart sätt, vilket förutsätter att lokalförsörjningen arbetar efter ekonomiska styrprinciper. Ekonomiska ramar kopplade till nämndernas investeringar ger sådana förutsättningar, men dessa ramar behöver vara knutna till kommunens stadsbyggnadsvision, där både översiktsplan, kommunalt bostadsförsörjningsprogram, fastighetsstrategi med kända underhållsplaner och tekniska statusbedömningar skapar en övergripande bild av vilka investeringar som behöver prioriteras, vilka som kan senareläggas och hur en senareläggning av specifika investeringar konsekvensmässigt kan resultera i reinvesteringar. Att arbeta med hög lokaleffektivitet innebär enkelt uttryckt en strävan efter rätt antal platser vid rätt tillfälle. Sedan antagandet av Program för lokalförsörjning har lokalresursplaner framtagits i Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden för förskolans och grundskolans verksamheter.

Lokalresursplanerna agerar viktiga instrument för att synliggöra balansen mellan en geografiskt områdes balans mellan både befintliga och planerade kapacitet i relation till dess demografiska utveckling. Till detta föreslås åtgärder för att fortsatt skapa balans mellan dessa faktorer. För att kunna efterleva ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och hög lokaleffektivitet fordras kunskap om det befintliga lokalbeståndets tekniska status men även vilka förutsättningar befintliga fastigheter har att möta framtida utvecklingsplaner.

Utbildningsförvaltningen har sedan ett par år tillbaka identifierat flera områden som står eller väntas hamna i kapacitetsmässig obalans givet områdenas demografiska utveckling. Åtgärder som tagits är att flera inhyrda förskolor lämnats, hyresavtal sagts upp och tidigare föreslagna investeringar skjutits fram i tid då utvecklingen i områden fått en förändrad behovsbild. Åtgärderna ska ses som en medvetenhet om vikten av en fungerande lokalresursplanering och samtidigt en förståelse av att den demografiska utvecklingen ser olika ut i olika kommun- eller stadsdelar. Här blir områdesprognoserna ett viktigt verktyg i lokalresursplaneringen.

Flera föreslagna investeringar, framför allt i barn- och utbildningsnämndens tidigare investeringsplaner har varit kopplade till skolor och förskolor vars tekniska status bedömts som undermålig och/eller på sikt fordrar en viss kapacitetsförstärkning givet utfall av planerad bostadsförtätning. I

flera fall innebär behov av viss kapacitetsförstärkning att investeringen föreslår ersättningsbyggnation då befintlig fastighet bedöms för liten eller av andra skäl olämpligt givet framtida lokalbehov. Det kan även handla om att behovet av verksamhetslokaler för särskilda undervisningsgrupper ökar trots en vikande elevtrend på aggregerad nivå. Beroende på hur man ska förstå förhållandet av befintliga lokaler med underhållsbehov i ett geografiskt område där större bostadsexploatering planeras, infinner sig komplexiteten mellan faktorerna ändamålsenlighet, kostnadseffektiva lokallösningar som möter en långsiktig hållbarhet.

Med ekonomiska styrprinciper som utgörs av antingen ny incitamentsstruktur eller budgetramar blir en prioriteringsordning av investeringar tvingande samtidigt som konsekvenserna av samma prioritetsordning blir tydlig. Det finns en risk med nuvarande demografisk utveckling, primärt för förskolans verksamhet att reducera kapacitet i verksamhetslokaler som har en förhållandevis låg lokalkostnad för att om ett par år behöva åter skapa en liknande kapacitetsnivå genom nyproduktion alternativt extern förhyrning om det saknas rådighet över byggbar mark.

Införande av underhållsplaner

Med en internhyresmodell där nämnden ska ansvara för en långsiktig ekonomisk planering avseende lokaler kräver det väl genomarbetade och långtgående underhållsplaner från Tekniska kontorets sida. Eftersom reinvesteringar i fastigheterna medför en hyreshöjning behöver det vara känt och beräkningsbart vilka åtgärder som Tekniska kontoret planerar för de närmaste tio åren på respektive objekt.

Utan dessa underhållsplaner kommer arbetet med att förutse ekonomiska konsekvenser av nämndens lokalbehov att vara omöjligt. De lokalresursplaner som är framtagna och/eller under arbete sträcker sig tio år framåt i tiden syftar främst till att tillse att vi möter det prognosticerade barn- och elevantalet med rätt kapacitet. Utredningen visar att det är viktigt att dessa planer kopplas ihop med nämnda underhållsplaner och att det finns en förutsägbarhet i dessa. Det är därför värt att ytterligare poängtera för nämnden vikten av att arbetet med dessa underhållsplaner blir känt och transparent.

På samma sätt är det viktigt att nämnden tidigt kan signalera till Tekniska kontoret när det planeras för att lämna eller avyttra lokaler, eftersom det i sin tur påverkar reinvesteringsbehovet av en lokal.

Sammanfattning

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden instämmer i nödvändigheten i att begränsa investeringar. Samtidigt pågår sedan en tid en förbättring i ansvarstagande och arbetssätt.

I jämförelsen med jämförbara kommuner framgår att Jönköpings kommun har låga lokalkostnader per barn och elev vilket ger utrymme för att i stället använda medel för andra ändamål som undervisning.

En internhyresmodell utifrån beskrivna modeller bedöms till stor del ha samma syfte som föreslagna investeringsramar i VIP 2026–2028 (2035). Investeringsramar är till del baserade på demografisk prognos och bedöms ha samma styrincitament till användning av lokaler.

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens alternativ till Kungsbackamodellen och Linköpingsmodellen är att ekonomiska incitament kopplat till nämnders användning av lokaler kan förbättras genom förtydligande och komplettering av befintlig internhyresmodell genom:

- fortsatt utveckling av samarbete mellan utbildningschefer, lokalplaneringsenheten, ekonomiavdelningen inom utbildningsförvaltningen och Tekniska kontoret
- fortsatt utveckling av samarbetet mellan utbildningsförvaltning och ekonomiavdelningen stadskontoret
- fortsatt utveckling att utbilda och informera nämnder om driftkostnadskonsekvenser från investeringar
- krav på lokalresursplan per nämnd
- framtagande av underhållsplaner för fastigheter
- tydligare krav från budgetberedning och kommunfullmäktige till nämnder med motiv till investering i beslutsunderlag

Erik Nilsson
Utbildningsdirektör

Stefan Sandqvist
Ekonomichef

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen
Stadskontoret

§ 82

Yttrande över remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Bun/2025:406 000

Sammanfattning

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Barn- och utbildningsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande daterat 2025-05-12

Utbildningsförvaltningens förslag

Utbildningsförvaltningens förslag till beslut:

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör barn- och utbildningsnämndens beslut i ärendet.

MBL-förhandling

Överläggning i den centrala samverkansgruppen har genomförts.

Barn- och utbildningsnämndens behandling 2025-06-10

Yrkanden

Ordförande Christopher Rydell (S) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Barn- och utbildningsnämndens beslut

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör barn- och utbildningsnämndens beslut i ärendet.

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

Bun/2025:406 000

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan Jönköpings bedömning är att nuvarande internhyresmodell inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen ges därför i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell.

Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden ges möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Barn- och utbildningsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

Beslutsunderlag

Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-05-12.

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Förslag till Barn- och utbildningsnämnden

Utbildningsförvaltningens förslag till beslut:

- Utbildningsförvaltningens tjänsteutlåtande utgör barn- och utbildningsnämndens beslut i ärendet.

Ärende

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Barn- och utbildningsnämnden har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bakgrund

Internhyran inom Jönköpings kommun grundas på självkostnaden och syftet är att i möjligaste mån ge en korrekt bild av lokalernas kostnad. Det internhyressystem som gäller beslutades av kommunfullmäktige 2015.

För interna hyresgäster räknas hyrorna upp årligen, med ett vägt index av fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll, om kommunens ekonomi tillåter det. En prövning sker i det kommunövergripande budgetarbetet. Vart tredje år görs en avstämning mot den verkliga kostnaden för varje objekt som omfattas av internhyressystemet. Vid objekt med blandad intern och extern verksamhet ska det ske en procentuell uppdelning i förhållande till respektive verksamhets andel av ytan. Beräkning av index föreslås vara framräknat i mars månad för att förvaltningarna ska kunna ta hänsyn till det i nämndernas VIP-förslag.

Internhyrans olika delar

- Intern ränta och avskrivning beräknade med rak avskrivning på samtliga investeringar enligt kommunens anläggningsregister. På markvärde beräknas endast intern ränta. Komponentavskrivning ska tillämpas.
- Kostnader för drift och skötsel. Kostnaderna ska så långt som det är möjligt redovisas utifrån verkliga kostnader och inte genom schabloner. Kostnader ska redovisas per objekt/fastighet utifrån branschgemensamma strukturer (AFF).
- Underhåll ska ingå i internhyran och redovisas enligt självkostnadsprincipen. Uppdaterade underhållsplaner ska ligga till grund för debiteringen av underhåll per objekt. En sammanvägd kostnad/kvm fördelas för samtliga objekt inom sin lokalkategori.

Hantering vid ny-, till- och ombyggnation (hyrespotten):

- Vid en omfattande ombyggnad av befintliga lokaler ska det återstående bokförda värdet, som inte ska skrivas av enligt plan, skrivas ned och belasta kommunens resultat. Under ombyggnadstiden ska den gällande hyran debiteras. Kostnader för evakueringslokaler och rivning betraktas som en driftkostnad och ska inte belasta investeringsprojektet om inte speciella undantag medger detta.
- Investeringsanslag för ny-, till- och ombyggnation av lokaler prövas och föreslås i samband med budgetarbetet och beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Samtidigt prövas om berörd nämnd ska erhålla ramtillskott för den tillkommande hyreskostnaden. Anslag för tillkommande hyror (hyrespotten) budgeteras centralt för senare fördelning
- Hyrespotten grundas på uppgifter i investeringskalkyler som skapas av beställande förvaltning och hyressätts av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen ansvarar för att beräkna hyran för ny-, till- och ombyggnation när den beställande förvaltningen börjat använda lokalerna. Begäran om budgetmedel från hyrespotten görs av beställande förvaltning till stadskontorets ekonomiavdelning, enheten budget och styrning, genom mail. Begäran av budgetmedel bör ske minst vid halvårs- och årsskiftet.

Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Investeringsbudgeten för den skattefinansierade verksamheten är på en rekordhögt nivå 2025, 2,6 miljarder kronor. Investeringsnivåerna är på en högt nivå även kommande år vilket innebär stora ekonomiska åtaganden

framåt på driftbudgeten. Budgetberedningen har inför VIP 2026 tagit fram investeringsramar för nämnderna. Nämnden har att inom ramen prioritera investeringsprojekt. Ramen utgår från de investeringsprojekt som ingår i VIP 2025-2027 och nivåer framåt på vad kommunens ekonomi klarar utan att försämra det ekonomiska läget framåt. Den långsiktiga finansiella analysen som är framtagen av PwC har även den legat till grund för investeringsramarna, vilket demografiskt behov det finns i verksamheterna och vad Jönköpings kommuns ekonomi klarar av.

Samverkan Jönköpings bedömning är att nuvarande internhyresmodell inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Det bedöms också att nämnder inte har full insyn i driftkostnadskonsekvenser som följd av beslut i investering i lokaler. Kommunstyrelsen gavs därför i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell.

Yttrande över förslag till ny internhyresmodell

Barn- och utbildningsnämnden har tagit del av utredningen med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler. Under nedanstående rubriker beskrivs hur barn- och utbildningsnämnden ser på de beskrivna modellerna samt förslag för att öka ekonomiska incitamentet för användning av lokaler.

Jämförelse av lokalkostnad per barn och elev med kommuner i R12-nätverk

I Kolada finns jämförelse med kommuner inom R12-nätverket av lokalkostnad per barn och elev för förskola, grundskola och gymnasieskola. I jämförelsen framgår att Jönköpings kommun har låga lokalkostnader per barn och elev vilket ger utrymme för att i stället använda medel för andra ändamål som undervisning.

Jämförelse ska ses utifrån att juridisk form för fastighetsförvaltning, åldersstruktur och standard på lokaler kan skilja mellan kommuner och påverka lokalkostnad per barn och elev.

Nettokostnad lokaler i kommunal förskola, kr/inskrivet barn	2019	2020	2021	2022	2023
Uppsala	30 800	32 012	33 814	35 165	37 306
Lund	25 340	26 110	30 064	31 336	36 446
Södertälje	27 416	29 967	27 902	27 843	35 227
Örebro	25 608	26 370	27 482	28 616	32 010
Linköping	30 123	29 423	32 058	32 744	31 269
Umeå	24 063	23 821	26 710	26 900	29 004
Norrköping	22 806	23 887	24 746	26 098	28 566
Västerås	22 874	24 652	24 060	24 568	28 132
Gävle	21 317	22 602	23 069	24 385	27 816
Jönköping	21 849	24 081	25 900	27 934	27 806
Eskilstuna	18 797	19 852	21 622	24 398	27 219
Helsingborg	17 210	18 058	18 304	18 771	19 750
Större stad (ovägt medel)	23 482	24 681	25 827	26 967	29 840

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 2 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 12 mnkr.

Kostnad för lokaler i kommunal grund- skola F-9, kr/elev	2019	2020	2021	2022	2023
Södertälje	22 891	23 584	21 607	20 238	26 278
Örebro	21 080	21 151	23 177	23 329	25 914
Gävle	18 704	21 469	18 850	21 862	24 816
Linköping	21 348	21 425	21 936	23 175	24 492
Norrköping	15 916	19 972	21 884	22 085	22 912
Lund	23 443	21 491	22 814	22 538	22 848
Uppsala	19 113	20 610	20 364	21 526	22 796
Umeå	17 929	19 186	20 235	20 007	20 934
Västerås	15 903	17 241	17 313	18 936	20 596
Eskilstuna	14 289	15 361	16 410	18 444	18 896
Jönköping	15 968	16 060	17 572	17 067	16 710
Helsingborg	14 174	14 802	15 122	15 391	15 961
Större stad (ovägt medel)	17 507	18 435	18 932	20 027	21 670

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 5 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 75 mnkr

Lokalkostnad per elev (kr) – skolkommun, gymnasiet	2019	2020	2021	2022	2023
Södertälje	36 812	38 026	35 590	37 480	41 679
Örebro	30 031	26 695	31 657	34 321	40 911
Uppsala	25 046	27 145	28 036	29 672	32 726
Västerås	26 191	26 398	24 170	25 962	27 742
Linköping	23 795	24 260	27 193	25 721	27 677
Umeå	22 650	26 386	24 160	24 492	26 049
Norrköping	18 329	21 805	23 480	23 704	24 932
Lund	17 890	18 565	20 756	21 292	23 758
Eskilstuna	18 924	18 932	19 522	22 888	23 551
Gävle	17 017	17 169	17 560	19 308	22 760
Helsingborg	18 420	18 645	19 880	19 926	19 047
Jönköping	16 249	16 354	17 130	16 885	17 672
Större stad ovägt medel	21 805	22 214	22 939	23 799	25 720

Differensen i kostnad per elev mellan Jönköping och större stad är ca 8 tkr och motsvarar en skillnad i totalkostnad för Jönköping med ca 43 mnkr

Nackdelar med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler

Hyreskostnad per objekt och kvadratmeter för förskolor och grundskolor

Det är stor skillnad i hyreskostnad för objekt inom utbildningsförvaltningen. Av förklarliga skäl är nybyggda och nyrenoverade lokaler avsevärt dyrare än äldre. Lika självklart är det att de skolor/förskolor som i första hand kommer bli föremål för uppsägning vid ett minskat elevantal är de som är minst ändamålsenliga. I de allra flesta fall sammanfaller de mindre ändamålsenliga lokalerna med de som har lägst hyra.

Utifrån ett snitt som är beräknat på lokaler nyttjande inom förskola och grundskola skulle det innebära att de kvadratmeter som lämnas inte medför någon större ”intäkt” för nämnden, de stora kostnaderna för nyare lokaler kommer ändå att kvarstå. Som exempel kan nämnas att Fagerslättsskolan har en kvadratmeterhyra som är närmare tre gånger så hög som närliggande, men betydligt äldre, Stensholmsskolan. På samma sätt för-

håller sig nybyggda Brodalens förskola till Snilleblixstens förskola som ligger ett par kilometer längre bort.

De lokaler som avviker från ovanstående trend är inhyrda lokaler, där det trots sämre ändamålsenlighet, äldre bestånd och att det är lokaler av tillfällig karaktär ofta kan vara högre hyra.

Ny internhyresmodell kommer styra verksamheten. Tröskeeffekter

Utredningen resonerar kring ”minsta uthyrningsbara yta”. Det innebär att en verksamhet inte per automatik blir hyresbefriad om de lämnar en lokal, den aktuella lokalen måste också kunna användas för något annat ändamål. Annars ger det ingen vinst kommunekonomiskt. Det problematiska med det är att framför allt kommunens skolor är ganska stora organismer, där t. ex ett minskat elevantal på 20 elever inte kommer att göra det möjligt för nämnden att lämna någon lokal. Det tydligaste exemplet är att det inte är möjligt att lämna ett enskilt klassrum på en skola även om det blir en klass färre, det går inte, och är inte önskvärt från skolans sida, att nyttja det klassrummet för någon annan verksamhet.

Däremot skulle nämnda elevminskning innebära en minskad demografi-peng. Det i sin tur gör att medel som kunde använts för personal i stället behövs för att betala hyra.

Likadant finns det en risk att ett internhyressystem likt Linköpingsmodellen skulle göra att det blir själva modellen och ekonomin som styr hur verksamheten formerar sig, inte vilka behov som finns.

Senaste befolkningsprognoser visar på minskade barnkullar, vilket kommer påverka verksamheter både på kort och lång sikt. För nämndens del riskerar det med en ny internhyresmodell få en dubbelt negativ effekt som är beskrivet tidigare i det här dokumentet.

Ekonomisk konsekvens för verksamhet

Vid minskat barn- och elevantal minskar, i föreslagna modeller, även tilldelning av budget för lokalhyra. Detta innebär att barn- och elevpengen kommer att påverkas för att få en budget i balans vilket ger en indirekt effektivisering inte bara vid ökat utan även vid oförändrat lokalbestånd.

Även vid ökat barn- och elevantal finns risk att barn- och elevpengen påverkas negativt på grund av större hyresökning än vad som ingår i tilldelningen. Utbildningsförvaltningen har under många år strävat efter en långsiktigt stabil barn- och elevpeng mellan åren för att få en så bra undervisning och arbetsmiljö som möjligt för rektorer/chefer och personal.

Förslagen kan innebära att det blir variation i barn- och elevpeng mellan åren på grund av tillkommande/avgående lokaler eller att budgeten inte kan användas på grund av kostnader nästkommande år. Detta gör att planeringsförutsättningarna försämras avsevärt för rektorer/chefer.

Som exempel kan nämnas att för förskolan innebär nuvarande lokalkostnad per barn en minskning med 7,5 mnkr på en 5-årsperiod, vilket motsvarar ca 13 pedagogtjänster. För grundskolans del är minskningen 7,0 mnkr motsvarande ca 10 pedagogtjänster. På en 10-årsperiod blir det en minskning med motsvarande ca 36 tjänster inom grundskolan.

Vi ser inte att förslagen gynnar en god ekonomisk hushållning av kommunens resurser eftersom det vid ökad befolkning skulle kunna innebära att någon förvaltning får mer resurser än vad som eventuellt krävs, medan en förvaltning där befolkningen minskar bättre behöver den ökning som gavs till en förvaltning med ökad befolkning.

Ökad administration

Med de beskrivna internhyresmodellerna görs bedömningen att det administrativa arbetet kommer att öka. I framför allt grundskolans verksamheter är hyreskostnaden fördelad på flera verksamheter (förskoleklass, fritidshem, grundskola och anpassad grundskola). Redan idag innebär det en omfattande hantering av redovisningen. En internhyresmodell med olika undantag försvårar uppföljning och prognosarbete ytterligare. Förvaltningen föreslår att resurser inte läggs på administrativt krångliga modeller som inte gynnar våra kärnverksamheter.

Förslag på åtgärder för att förbättra ekonomiska incitament för användning av lokaler

Fortsatt utveckling av arbetssätt

Investering i fastigheter medför driftskostnader i form av kapitalkostnader där hyreskostnader kompenseras till nämnder och övriga driftkostnader belastar nämndernas anslag. Insikten av driftskostnadskonsekvenser från investeringar har historiskt inte funnits fullt ut för utbildningsförvaltningen. Beslut om investeringar har i viss omfattning skett utan beaktande av driftkostnadskonsekvenser som både belastat nämndens anslag såväl som centralt anslag för hyresmedel.

Under ledning av ekonomiavdelningen på stadskontoret och internt på utbildningsförvaltningen finns sedan en tid en högre grad av medvetande av driftkostnadskonsekvenser som följd av investeringar och behov av avyttring av lokaler. Barn- och utbildningsnämnden, utbildningschefer för förskola och grundskola och chef Kulturskolan är i högre grad insatta, engagerade och involverade i beslut om investeringar. Samarbete mellan ut-

bildningschefer, lokalplaneringsenheten och ekonomiavdelningen har också utvecklats. I samband med VIP- och budgetarbete, ekonomiuppföljning och beslut om investeringar beräknas numera driftkostnader som följd av investeringar som synliggörs där dess ekonomiska konsekvenser för verksamheten beaktas.

Även arbetet med att avyttra lokaler har över tid förbättrats. Arbete med att avyttra externa, ibland bristfälliga och små enheter, pågår som följd av demografiska utvecklingen av antalet barn och elever.

Utvecklat arbetssätt med överväganden av införande av ekonomiska incitament kopplat till strategisk lokalresursplanering

Som rapportens två olika modeller presenterat finns olika konsekvenser att arbeta med resurstilldelning kopplat till demografimodeller. Tydligt synliggörs sådana konsekvenser vid vikande barn- och elevtrender där ambitionen att snabbt dimensionera lokalbeståndet till en lägre kapacitet kan skönja komplexiteten med lokalförsörjning.

Jönköpings nuvarande modell kan ändå kännas rimlig, med utgångspunkt i styrdokumentet *Program för lokalförsörjning* som tydligt stipulerar att nämndernas arbete med lokalförsörjning ska utgå från att ändamålsenliga och kostnadseffektiva lokaler ska tillhandahållas kommunens olika verksamheter på ett långsiktigt hållbart sätt. Nämnderna ska således aktivt arbeta med hög lokaleffektivitet i befintliga lokaler vilket i stor utsträckning innebär att skapa god balans mellan demografisk utveckling och utbudens kapacitet på såväl kort som lång sikt. Kopplat till kommunens fastighetsstrategi där lokalbeståndet i stor utsträckning ska bestå av egenägda lokaler, finns således en förhållandevis tydlig strategi att vid behov av att reducera kapacitet ska i första hand externa lokaler föreslås utgå. Detta förutsätter att lokalbeståndet i egen regi svarar upp mot kriteriet för ändamålsenlighet vilket borgar för verksamhetsmässig god kvalitet.

Det är utifrån kommunprogrammet för lokalförsörjning viktigt att även arbeta för kostnadseffektivitet och lokalerna tillhandahålls på ett långsiktigt hållbart sätt, vilket förutsätter att lokalförsörjningen arbetar efter ekonomiska styrprinciper. Ekonomiska ramar kopplade till nämndernas investeringar ger sådana förutsättningar, men dessa ramar behöver vara knutna till kommunens stadsbyggnadsvision, där både översiktsplan, kommunalt bostadsförsörjningsprogram, fastighetsstrategi med kända underhållsplaner och tekniska statusbedömningar skapar en övergripande bild av vilka investeringar som behöver prioriteras, vilka som kan senareläggas och hur en senareläggning av specifika investeringar konsekvensmässigt kan resultera i reinvesteringar. Att arbeta med hög lokaleffektivitet innebär enkelt uttryckt en strävan efter rätt antal platser vid rätt tillfälle. Sedan antagandet av Program för lokalförsörjning har lokalresursplaner framtagits i

barn- och utbildningsnämnden för förskolans och grundskolans verksamheter.

Lokalresursplanerna agerar viktiga instrument för att synliggöra balansen mellan en geografiskt områdes balans mellan både befintliga och planerade kapacitet i relation till dess demografiska utveckling. Till detta föreslås åtgärder för att fortsatt skapa balans mellan dessa faktorer. För att kunna efterleva ändamålsenlighet, kostnadseffektivitet och hög lokaleffektivitet fordras kunskap om det befintliga lokalbeståndets tekniska status men även vilka förutsättningar befintliga fastigheter har att möta framtida utvecklingsplaner.

Utbildningsförvaltningen har sedan ett par år tillbaka identifierat flera områden som står eller väntas hamna i kapacitetsmässig obalans givet områdenas demografiska utveckling. Åtgärder som tagits är att flera inhyrda förskolor lämnats, hyresavtal sagts upp och tidigare föreslagna investeringar skjutits fram i tid då utvecklingen i områden fått en förändrad behovsbild. Åtgärderna ska ses som en medvetenhet om vikten av en fungerande lokalresursplanering och samtidigt en förståelse av att den demografiska utvecklingen ser olika ut i olika kommun- eller stadsdelar. Här blir områdesprognoserna ett viktigt verktyg i lokalresursplaneringen.

Flera föreslagna investeringar, framför allt i barn- och utbildningsnämndens tidigare investeringsplaner har varit kopplade till skolor och förskolor vars tekniska status bedömts som undermålig och/eller på sikt fordrar en viss kapacitetsförstärkning givet utfall av planerad bostadsförtätning. I flera fall innebär behov av viss kapacitetsförstärkning att investeringen föreslår ersättningsbyggnation då befintlig fastighet bedöms för liten eller av andra skäl olämpligt givet framtida lokalbehov. Det kan även handla om att behovet av verksamhetslokaler för särskilda undervisningsgrupper ökar trots en vikande elevtrend på aggregerad nivå. Beroende på hur man ska förstå förhållandet av befintliga lokaler med underhållsbehov i ett geografiskt område där större bostadsexploatering planeras, infinner sig komplexiteten mellan faktorerna ändamålsenlighet, kostnadseffektiva lokallösningar som möter en långsiktig hållbarhet.

Med ekonomiska styrprinciper som utgörs av antingen ny incitamentsstruktur eller budgetramar blir en prioriteringsordning av investeringar tvingande samtidigt som konsekvenserna av samma prioritetsordning blir tydlig. Det finns en risk med nuvarande demografisk utveckling, primärt för förskolans verksamhet att reducera kapacitet i verksamhetslokaler som har en förhållandevis låg lokalkostnad för att om ett par år behöva åter skapa en liknande kapacitetsnivå genom nyproduktion alternativt extern förhyrning om det saknas rådighet över byggbar mark.

Införande av underhållsplaner

Med en internhyresmodell där nämnden ska ansvara för en långsiktig ekonomisk planering avseende lokaler kräver det väl genomarbetade och långtgående underhållsplaner från Tekniska kontorets sida. Eftersom reinvesteringar i fastigheterna medför en hyreshöjning behöver det vara känt och beräkningsbart vilka åtgärder som Tekniska kontoret planerar för de närmaste tio åren på respektive objekt.

Utan dessa underhållsplaner kommer arbetet med att förutse ekonomiska konsekvenser av nämndens lokalbehov att vara omöjligt. De lokalresursplaner som är framtagna och/eller under arbete sträcker sig tio år framåt i tiden syftar främst till att tillse att vi möter det prognosticerade barn- och elevantalet med rätt kapacitet. Utredningen visar att det är viktigt att dessa planer kopplas ihop med nämnda underhållsplaner och att det finns en förutsägbarhet i dessa. Det är därför värt att ytterligare poängtera för nämnden vikten av att arbetet med dessa underhållsplaner blir känt och transparent.

På samma sätt är det viktigt att nämnden tidigt kan signalera till Tekniska kontoret när det planeras för att lämna eller avyttra lokaler, eftersom det i sin tur påverkar reinvesteringsbehovet av en lokal.

Sammanfattning

Barn- och utbildningsnämnden instämmer i nödvändigheten i att begränsa investeringar. Samtidigt pågår sedan en tid en förbättring i ansvarstagande och arbetssätt.

I jämförelsen med jämförbara kommuner framgår att Jönköpings kommun har låga lokalkostnader per barn och elev vilket ger utrymme för att i stället använda medel för andra ändamål som undervisning.

En internhyresmodell utifrån beskrivna modeller bedöms till stor del ha samma syfte som föreslagna investeringsramar i VIP 2026-2028 (2035). Investeringsramar är till del baserade på demografisk prognos och bedöms ha samma styrincitament till användning av lokaler.

Barn- och utbildningsnämndens alternativ till Kungsbackamodellen och Linköpingsmodellen är att ekonomiska incitament kopplat till nämnders användning av lokaler kan förbättras genom förtydligande och komplettering av befintlig internhyresmodell genom:

- fortsatt utveckling av samarbete mellan utbildningschefer, lokalplaneringsenheten, ekonomiavdelningen inom utbildningsförvaltningen och Tekniska kontoret

- fortsatt utveckling av samarbetet mellan utbildningsförvaltning och ekonomiavdelningen stadskontoret
- fortsatt utveckling att utbilda och informera nämnder om driftkostnadskonsekvenser från investeringar
- krav på lokalresursplan per nämnd
- framtagande av underhållsplaner för fastigheter
- tydligare krav från budgetberedning och kommunfullmäktige till nämnder med motiv till investering i beslutsunderlag

Erik Nilsson
Utbildningsdirektör

Stefan Sandqvist
Ekonomichef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Stadskontoret

§ 70

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

KFN/2025:881 890

Sammanfattning

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunen hyresmodell. Utredningen skulle redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändning är låg.

Utredningsuppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från berörda nämnder under ledning av stadskontoret. Syftet med att lämna utredningen på remiss till berörda nämnder är främst att inhämta synpunkter på genomförd utredning. Särskilt efterfrågas synpunkter rörande: Lämpligheten i att tillämpa de olika modeller som presenteras i utredningen? Om det finns inslag i de presenterade modellerna som är särskilt meningsfulla att arbeta vidare med? Vilka nödvändiga kompletteringar av modellerna som behöver göras om de ska tillämpas? Och lämpligheten att förändra kommunens lokalresurs-planering i enlighet med vad som föreslås i utredningen?

Nämndens svar skickas till kommunstyrelsens diarium senast 1 september 2025.

Förvaltningens yttrande redogörs för i ärendet.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande kultur- och fritidsförvaltningen 2025-05-20

Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Kultur- och fritidsförvaltningens förslag

- Kultur- och fritidsnämnden beslutar att lämna tjänsteutlåtande 2025-05-20 som yttrande över Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Kultur-och fritidsnämndens behandling 2025-06-11

Yrkanden

Ordföranden Lena Sumedrea (C) yrkar för majoriteten (Socialdemokraterna, Centern, Liberalerna, Miljöpartiet och Vänsterpartiet) bifall till kultur- och fritidsförvaltningens förslag.

Björn Johansson (M) yrkar för Moderaterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Henrik Ocklind (KD) yrkar för Kristdemokraterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Bo Söderkvist (SD) yrkar för Sverigedemokraterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Kultur-och fritidsnämndens beslut

- Kultur- och fritidsnämnden beslutar att lämna tjänsteutlåtande 2025-05-20 som yttrande över Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen diarium

Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

KFN/2025:881 890

Sammanfattning

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunen hyresmodell. Utredningen skulle redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändning är låg.

Utredningsuppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från berörda nämnder under ledning av stadskontoret. Syftet med att lämna utredningen på remiss till berörda nämnder är främst att inhämta synpunkter på genomförd utredning. Särskilt efterfrågas synpunkter rörande: Lämpligheten i att tillämpa de olika modeller som presenteras i utredningen? Om det finns inslag i de presenterade modellerna som är särskilt meningsfulla att arbeta vidare med? Vilka nödvändiga kompletteringar av modellerna som behöver göras om de ska tillämpas? Och lämpligheten att förändra kommunens lokalresursplanering i enlighet med vad som föreslås i utredningen?

Nämndens svar skickas till kommunstyrelsens diarium senast 1 september 2025.

Förvaltningens yttrande redogörs för i ärendet.

Beslutsunderlag

Tjänsteutlåtande kultur- och fritidsförvaltningen 2025-05-20

Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Förslag till Kultur- och fritidsnämnden

Kultur- och fritidsförvaltningens förslag till beslut:

- Kultur- och fritidsnämnden beslutar att lämna tjänsteutlåtande 2025-05-20 som yttrande över Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Ärende

I utredningen presenteras två modeller hämtade från andra kommuner, den så kallade Linköpingsmodellen respektive Kungsbackamodellen. Förvaltningens bedömning är att Linköpingsmodellen inte är tillämpbar, mot bakgrund av att resurstilldelningen till nämndens kultur- och fritidsverksamheter inte är demografistyrd. Kungsbackamodellen å andra sidan är förvisso tillämpbar, men bedöms samtidigt kräva omfattande undantag och särskilda hänsyn i resurstilldelningen. För nämndens del ser vi stora svårigheter att arbeta med en betydande medfinansiering (20%) som utgångspunkt – i samband med nödvändiga nyinvesteringar för att klara av ökade kapacitetsbehov i en kommun som växer. Sammantaget är förvaltningen tveksam till om någon av modellerna är fullt ut ändamålsenlig för Jönköpings kommun. Förvaltningen gör vidare bedömningen att kommunens nuvarande modell vad gäller resurstilldelning, dvs särskilt tilldelning för lokalhyra och som regel full kompensation för tillkommande lokalhyror, är en styrningsmässigt tydlig modell, vilket är önskvärt. Samtidigt är det en modell som ställer särskilda krav på lokalresursplaneringen och hur behovet av nya lokalinvesteringar ska värderas och möjligen även begränsas.

Förvaltningen gör bedömningen att den del av Kungsbackamodellen som rör de ekonomiska incitamenten vid lämnade av lokaler är särskilt intressant att arbeta vidare med. Incitamenten som modellen ger ses som nödvändiga för att nämnden ska kunna arbeta med effektiviseringsåtgärder också när det gäller lokalresurserna. Precis som utredningen påtalar, så behöver villkoren tydligt definieras, bland annat vad som utgör uthyrningsbara och uppsägningsbara enheter. Och hur incitamenten ser ut vid avyttring av externt inhyrda lokaler i relation till egenägda. Syftet bakom ett förändrat lokalutnyttjande bör vara avgörande för i vilken grad resurserna får stanna i verksamheten. Det bedöms också som viktigt att det finns incitament för alla berörda parter – för den (nämnd) som lämnar lokal/del av lokal och den (nämnd) som går in i ledig lokal/del av lokal. Viktigt att det blir en enkel och tydlig modell med relativt fasta nivåer för graden av kompensation/behållande av resurser.

Förvaltningen ställer sig positiv till förslaget om nämndernas lokalresursplanering, med en lokalresursplan som tas fram och uppdateras årligen och utgör ett underlag till nämndens beslut om VIP-förslag. En viss standardisering av mall för planerna är säkerligen önskvärt, där hänsyn också tas till nämndernas olikheter i lokalbestånd och nyttjande. Förvaltningen gör bedömningen att en utvecklad centralt samordnad lokalresursplanering är avgörande (och hur denna går till) för att uppnå ett effektivt lokalutnyttjande inom kommunen. Vidare bedöms det som

viktigt att det som del av lokalresursplaneringen också ställs krav på ett effektivt lokalutnyttjande av de befintliga lokalresurserna. Ett bättre lokalutnyttjande kan då även bestå av att lokalytorna upplåts/hyrs ut till externa aktörer (exempelvis till civilsamhälle eller studieförbund) och därmed inbringar intäkter/resurser till verksamheten. Detta bör också beaktas i incitamentsmodellen. Sammantaget bör det i den övergripande lokalresursplaneringen skapas ett tryck på återlämnande av lokaler i de fall lokalresurserna inte nyttjas väl.

Mazar Alijevski
Kultur- och fritidsdirektör

Eva Gunnarsson
Stabschef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen diarium

§ 104

Yttrande över remiss om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Än/2025:47 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om verksamhets- och investeringsplan (VIP) 2025–2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 31 augusti 2025. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

- Socialförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2025-06-16

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

- Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Socialförvaltningens förslag

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Äldrenämndens behandling 2025-08-18

Protokollsanteckning

Elin Rydberg (S), Britt-Marie Glaad (S), Stefan Stojkov (S), Eber Fransson (S), Christer Florin (V), Jan-Olof Peterson (L), Ingegerd Hugosson (C) och Margot Herbertsson (V) lämnar följande protokollsanteckning:

Vi från samverkan i äldrenämnden vill framföra att det är av största vikt att vara aktsam med kostnader för lokaler. Det kräver inte många timmars rundvandring i kommunala lokaler för att se att de skulle kunna nyttjas mer effektivt, till exempel genom samutnyttjande av lokaler som bara används del av dag eller där distansarbete är vanligt.

För att öka incitamenten att lämna ifrån sig lokaler med ingen eller låg användning bör nämnderna få behålla del av den avgående lokalkostnaden, förslagsvis 20 %. Därefter blir lokalen helt och hållet tekniska nämndens ansvar att hyra ut. TN kan under de första åren därefter få motsvarande de resterande 80 % av lokalhyran, men som längst tills ny hyresgäst hittats till lokalen. Även del av en blockförhyrd lokal ska kunna sägas upp, om lokalen kan avdelas så olika verksamheter kan verka sida vid sida.

Vi avvisar starkt Linköpingsmodellen som enbart utgår från demografi eftersom detta i praktiken innebär att det blir omöjligt att nyproducera verksamhetslokaler. För varje nytt äldreboende blir det till exempel ett stort trappsteg uppåt för lokalkostnaderna.

När nya lokaler tas i anspråk måste nämnden få full hyrestäckning. Annars blir det en förtäckt besparing, som särskilt i välfärdsnämnderna blir omöjlig att hantera.

Det kan finnas delar som ytterligare bör förtydligas men frågan får inte dras i långbänk.

Carl Cunningham (KD), Margareta Strömberg (KD) och Kerstin Linder (KD) lämnar följande protokollsanteckning:

Gott förvaltarskap är av stor vikt; inte minst på detta område. Lokaler utgör en av kommunens stora kostnadsområden och därför är det bra att det skapas incitament att lämna tomma lokaler. Vi kristdemokrater vill dock understryka att den modell som införs inte utformas så att den:

1. står i strid med de politiska ambitionerna.
2. stimulerar sänkt kvalité i verksamheten.
3. premierar urbanisering, då det är viktigt att hela kommunen ska leva.

Äldrenämndens beslut

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen

Stadskontoret

Yttrande över remiss om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

ÄN 2025:47 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om verksamhets- och investeringsplan (VIP) 2025–2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

- Socialförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-06-16.
- Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Förslag till äldrenämnden

Socialförvaltningens förslag till beslut:

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Ärende

I samband med kommunfullmäktiges beslut om VIP 2025–2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av kommunens hyresmodell. Syftet var att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Under våren 2025 har en utredning genomförts av stadskontorets ekonomiavdelning där berörda förvaltningar medverkat.

Nämnder har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 31 augusti 2025. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bakgrund

Internhyran inom Jönköpings kommun grundas på beräknad självkostnaden och syftet är att i möjligaste mån ge en korrekt bild av lokalernas kostnad. Det internhyressystem som gäller beslutades av kommunfullmäktige 2015.

För interna hyresgäster räknas hyrorna upp årligen, med ett vägt index av fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll, om kommunens ekonomi tillåter det. En prövning sker i det kommunövergripande budgetarbetet. Vart tredje år görs en avstämning mot den verkliga kostnaden för varje objekt som omfattas av internhyressystemet. Vid objekt med blandad intern och extern verksamhet ska det ske en procentuell uppdelning i förhållande till respektive verksamhets andel av ytan. Beräkning av index föreslås vara framräknat i mars månad för att förvaltningarna ska kunna ta hänsyn till det i nämndernas VIP-förslag.

Internhyrans olika delar:

- Intern ränta och avskrivning beräknade med rak avskrivning på samtliga investeringar enligt kommunens anläggningsregister. På

markvärde beräknas endast intern ränta. Komponentavskrivning ska tillämpas.

- Kostnader för drift och skötsel. Kostnaderna ska så långt som det är möjligt redovisas utifrån verkliga kostnader och inte genom schabloner. Kostnader ska redovisas per objekt/fastighet utifrån branschgemensamma strukturer (AFF).
- Underhåll ska ingå i internhyran och redovisas enligt självkostnadsprincipen. Uppdaterade underhållsplaner ska ligga till grund för debiteringen av underhåll per objekt. En sammanvägd kostnad/kvm fördelas för samtliga objekt inom sin lokalkategori.

Hantering vid ny-, till- och ombyggnation (hyrespotten):

- Vid en omfattande ombyggnad av befintliga lokaler ska det återstående bokförda värdet, som inte ska skrivas av enligt plan, skrivas ned och belasta kommunens resultat. Under ombyggnadstiden ska den gällande hyran debiteras. Kostnader för evakueringslokaler och rivning betraktas som en driftkostnad och ska inte belasta investeringsprojektet om inte speciella undantag medger detta.
- Investeringsanslag för ny-, till- och ombyggnation av lokaler prövas och föreslås i samband med budgetarbetet och beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Samtidigt prövas om berörd nämnd ska erhålla ramtillskott för den tillkommande hyreskostnaden. Anslag för tillkommande hyror (hyrespotten) budgeteras centralt för senare fördelning.
- Hyrespotten grundas på uppgifter i investeringskalkyler som skapas av beställande förvaltning och hyressätts av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen ansvarar för att beräkna hyran för ny-, till- och ombyggnation när den beställande förvaltningen börjat använda lokalerna. Begäran om budgetmedel från hyrespotten görs av beställande förvaltning till stadskontorets ekonomiavdelning, enheten budget och styrning, genom mejl. Begäran av budgetmedel bör ske minst vid halvårs- och årsskiftet.

Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Investeringsbudgeten för den skattefinansierade verksamheten är på en rekordhög nivå 2025 och bedöms uppgå till 2,2 miljarder kronor för den skattefinansierade verksamheten. Investeringsnivåerna är på en hög nivå även kommande år vilket innebär stora ekonomiska åtaganden framåt vil-

ket medför tydligt ökad belastning på kommunens driftbudget. Under perioden 2025 till och med 2030 bedöms kostnader för lokaler öka med upp till 500 mnkr. Budgetberedningen har inför VIP 2026 tagit fram investeringsramar för nämnderna. Nämnden har att inom ramen prioritera investeringsprojekt. Ramen utgår från de investeringsprojekt som ingår i VIP 2025–2027 och nivåer framåt på vad kommunens ekonomi klarar utan att försämra det ekonomiska läget framåt.

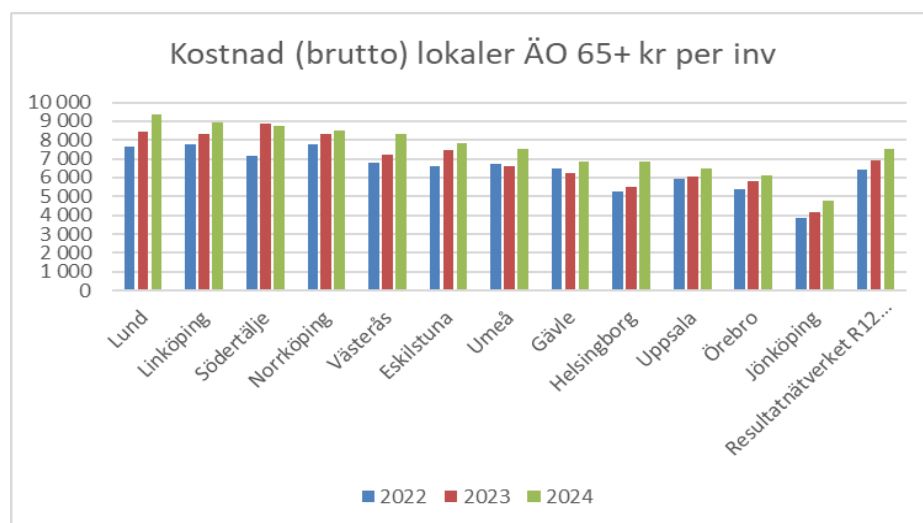
Det finns frågetecken angående om nuvarande internhyresmodell skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Det bedöms också att nämnder inte har full insyn i driftkostnadskonsekvenser som följd av beslut i investering i lokaler. Kommunstyrelsen gavs därför i uppdrag att utreda förslag till att revidera nuvarande internhyresmodell.

Yttrande över förslag till ny internhyresmodell

Nämnderna har tagit del av utredningen med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler. Under nedanstående rubriker beskrivs hur nämnderna ser på de beskrivna modellerna samt förslag för att öka ekonomiska incitamentet för användning av lokaler.

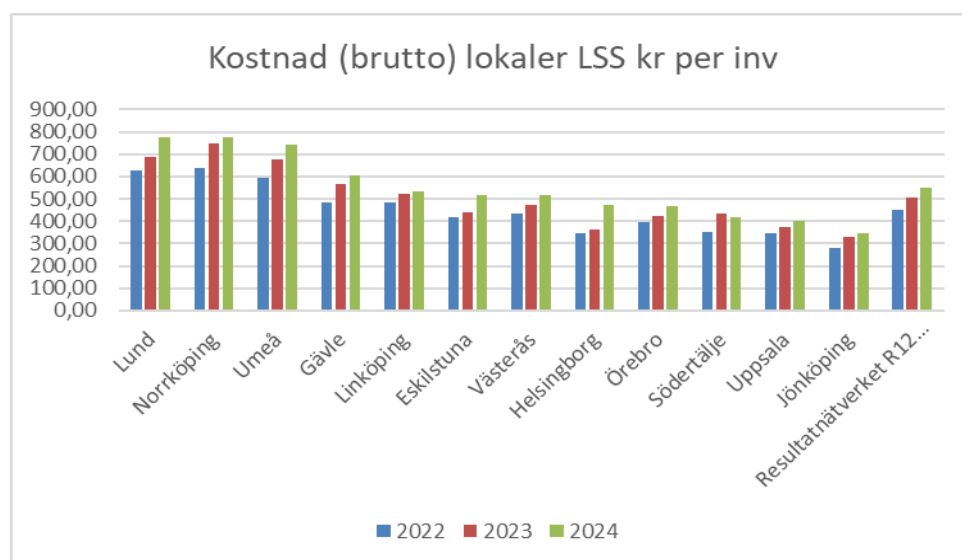
Jämförelse av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare / medborgare inom äldreomsorg / funktionsstöd och med kommuner i R12-nätverk

I Kolada finns jämförelse med kommuner inom R12-nätverket av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare inom äldreomsorg / per medborgare med beslut om LSS inom funktionsstöd. I jämförelsen framgår att Jönköpings kommun har lägst lokalkostnader per vård- och omsorgstagare / medborgare.



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för ÄO 65+ utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 9 346 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 7 524 kr / invånare eller 4 761 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 2 763 kr per invånare vilket blir hela 403 mnkr. Detta är en stor skillnad som sannolikt beror på skilda modeller för hantering av kommunernas lokaler. Även om modeller för lokalförvaltning skiljer sig åt är skillnader i kostnader anse- liga och det finns därför skäl till reflektion angående om nuvarande mo- dell fungerar väl eller om den bör ersättas med en annan? Kanske är det en utveckling och anpassning av nuvarande modell som bör övervägas?



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för boende med LSS-beslut utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 776 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 548 kr / invånare eller 348 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 200 kr per invånare vilket blir hela 29 mnkr omräknat för kommunen som helhet.

Komplettering som bör göras av aktuell rapport angående modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler

Lokalkostnader i Jönköpings kommun

Som framgår ovan indikerar jämförelser med kommuner av samma storlek som Jönköping att lokalkostnader i kommunen är låga. Motsvarande jämförelser vid utbildningsförvaltningen visar samma sak. Det är sannolikt så att de stora skillnaderna i lokalkostnader beror på att kommunerna har olika modeller för styrning av lokalförvaltningen vilket påverkar möjligheten att jämföra. Men om det är så att kommunen, jämfört med R12-kommuner, har låga lokalkostnader så kan detta motivera att finns skäl att överväga hur genomgripande förändringar som behövs av det arbetssätt som i nuläget finns avseende lokaler.

Förvaltningen ser att rapporten bör kompletteras med en analys avseende om lokalkostnader i Jönköpings kommun är höga, jämförbara eller låga satt i relation till R12-kommunerna.

Incitament att lämna lokaler för att frigöra resurser

Hyreskostnader är inte försumbara men utgör inte de högsta kostnaderna, dessa utgörs av personalkostnader. Om förvaltningen ska frigöra resurser för att genomföra besparingar eller för att effektivisera i bemärkelsen omfördela resurser till förändringar som bedöms mer ändamålsenliga så kan detta uppnås genom att minska på lokalytor och verksamhet. Detta kommer medföra lägre hyreskostnader men främst lägre personalkostnader som då antingen kan nyttjas för att uppnå ställda krav på lägre kostnader eller frigöra utrymmer för att genomföra önskvärda förändringar.

Förvaltningen menar således att det naturligtvis är viktigt att hushålla med medel, även till kostnader som avser lokaler, men att väsentliga kostnader utgörs av personal knuten till olika verksamheter. Risk finns att effekten av detta förslag kan bli att förvaltningar får behålla hyreskostnader vid avyttring av lokaler men att kompensation för ökade hyreskostnader vid behov av nya/utökade lokaler minskar väsentligt jämfört med dagens modell.

Definition av lokaler

Förvaltningen saknar tydliga definitioner i rapporten angående vad som bör styra om lokaler ska anses hysa administrativ verksamhet eller kärnverksamhet. Innan en eventuell förändring av modell för hur hyreskostnader ska täckas behöver dessa definitioner vara på plats.

Exempel på verksamheter som förvaltningen ser som kärnverksamhet är myndighetshandläggning som hänger tätt ihop med övrig kärnverksamhet. Andra motsvarande delar avser enhetschefer som leder och stödjer

kärnverksamhet. Förvaltningen är inte säker på att detta synsätt delas med andra delar vid kommunen.

Det är av stor vikt att det är tydligt vilka definitioner som gäller i dessa avseende innan en eventuellt ny modell börjar tillämpas.

Risker för att lokalhyror inte upphör

Som framgår av utredningen finns risker för att frigjorda lokalytor inte kan hyras ut. Fråga är om denna kostnad då ska bäras av den nämnd som hyrt lokalen eller den fastighetsägande nämnden. Risk finns i vart fall att frigjorda lokalytor inte medför en förbättrad ekonomi för kommunen som helhet. Förvaltningen ser att det finns lokalinnehav vid socialförvaltningen där det finns risk att det kommer bli svårt att hitta andra hyresgäster.

Vid socialförvaltningen blockhyrs ofta stora enheter innefattande flertal byggnader. Det framgår inte av rapporten hur situationer ska hanteras i dessa fall. Antag att en lokal friställs, som omfattas av blockförhyrning. Hur ska då detta regleras. Förvaltningen ser här risk att någon reducerad kostnad inte kommer uppkomma.

Innan en eventuellt ny modell införs bör det därför vara helt tydligt vilken förvaltning som ska bära kostnaden för frigjorda lokalytor som är svåra att hyra ut eller som omfattas av blockförhyrning.

Ansvar för lokaler och lokalprojekt

Förvaltningen kan till del förstå att styrning av lokaler samt ekonomi kopplat till dessa i ökad utsträckning bör hanteras av berörda nämnder. Genom ramtilldelningar som är satta utifrån långsiktiga, rimliga lokalbehov samt med beaktande av demografisk utveckling bör en sådan styrning vara möjlig. Men det finns strukturer som inte enbart kan hanteras inom enskilda nämnder och som därför förutsätter lösningar som behöver tas fram genom samarbeten över nämndsgränser.

Exempel på detta kan utgöras av byggnationer av äldreboenden där berörd nämnd i hög utsträckning påverkas av beslut och inriktningar vid andra nämnder. Äldrenämnden har i sig inget inflytande över stadsplanering eller andra beslut som tas inom ramen för ett byggprojekt men där dessa beslut kan ha väsentlig inverkan på slutlig kostnad för aktuell byggnad. Det är således inte alltid enbart de behov som nämnden identifierat som är styrande.

I aktuell rapport saknar nämnden en processororienterad syn på byggprojekt och hur detta inverkar samt bör inverka på styrningen och inte minst på den ekonomiska styrningen.

Innan beslut kan tas om eventuellt förändrad modell bör rapporten kompletteras med en sådan genomlysning med tillhörande konklusion hur olika ansvarsförhållanden, även ekonomiska, påverkas av den komplexitet som byggprojekt omfattas av.

Ekonomiska konsekvenser

Det går inte av rapporten att utläsa vilka ekonomiska konsekvenser en förändrad modell för styrning av lokalkostnader kan förväntas få. Detta i sig påverkar möjligheten för nämnderna att svara på vilken modell som är att föredra. Bedömningen är att effekterna, inte minst de ekonomiska, kan bli omfattande vid införande av en ny modell vilket med tanke på de viktiga verksamheter nämnderna ansvarar för gör att det är svårt att förorda någon av modellerna.

Nämnden vill skicka med att rapporten behöver förtydligas avseende på om beräkning av framtida hyror ska utgå från befintlig kalkylerad lokalkostnad för kommande lokalprojekt eller kalkylerad kostnad utifrån beräknad produktionskostnad.

Eftersom en ändrad modell bedöms medföra omfattande ändringar av de ekonomiska förutsättningarna borde rapporten även vara mer tydlig avseende de ekonomiska konsekvenserna.

Förslag på åtgärder för att förbättra ekonomiska incitament för användning av lokaler

Fortsatt utveckling av arbetssätt

Investering i fastigheter medför även driftskostnader i form av kapitalkostnader med hyreskostnader till nämnder, compensation utgår för hyreskostnader men inte för kapitaltjänstkostnader, och övriga driftkostnader och då främst personalkostnader som belastar nämndernas anslag. Insikten av driftskostnadskonsekvenser från investeringar har under senare år ökat vid förvaltningens olika funktioner. Det finns dock skäl att fortsätta arbetet med att utveckla förmågan att kunna bedöma och prioritera verksamhetsmässiga samt ekonomiska konsekvenser av olika inriktningar.

Dialog med ekonomiavdelning på stadskontoret sker dels löpande under året inför att investeringsplanen tas in i nämndernas förslag till VIP samt även under hösten budgetberedning inför kommunens samlade VIP. Med tanke på de stora verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser olika lokalprojekt kan ha så bör det övervägas förändringar i denna process. Förslagsvis bör samråd ske mellan förvaltningar samt ekonomiavdelning vid stadskontoret om investeringsplanen innan nämnden behand-

lar förslaget till VIP. Vid ett sådant samråd bör då utöver ekonomichef samt lokalplaneringschef även delta chefer från verksamheten, från socialförvaltning då funktionschefer.

Utvecklat arbetssätt med överväganden av införande av ekonomiska incitament kopplat till strategisk lokalresursplanering

Som framgår av rapporten finns olika konsekvenser av att arbeta med resurstilldelning kopplat till demografimodeller. Sådana konsekvenser blir extra tydliga vid betydande förändringar i demografin där Jönköping nu likt många andra kommuner står inför en kraftig ökning av antalet äldre medborgare och med ett tydligt vikande antal barn och unga. Således finns behov av att dimensionera lokalbeståndet så att detta svarar mot de demografiska behoven. Självklart är det bra om befintlig styrmodell i sig påverkar beslutsfattare så att den här typen av anpassningar underlättas.

Förvaltningen ser att det finns risk att olika former av trögheter kan påverka den resursomfördelning som kommer behöva ske från verksamheter med minskade demografiska behov till verksamheter med ökade demografiska behov. Detta talar i sig för en modell som i grunden styrs av demografiska behov, dvs Linköpingsmodellen. Innan en eventuell tillämpning så behöver dock rapporten kompletteras, se ovan, inför ett förnyat remissförfarande.

Förvaltningen ser fördelar med ekonomiska styrprinciper som utgår från budgetramar kompletterat med olika incitament. Denna styrning behöver dock även sättas in i det komplexa förhållande som byggprocesser utgörs av och därvid tydliggöra vad de olika ansvaren innebär.

Sammanfattning

Nämnderna vid socialförvaltningen ser att det finns skäl att noga pröva de investeringar som ska göras. Den rapport som nämnderna har att ta ställning till behöver dock kompletteras på ett antal viktiga punkter och därefter behandlas på nytt.

Nämnderna ser även att nuvarande modell för att styra investeringar på kort sikt kan förändras för att än bättre bedöma vilka investeringar som bör ingå i nämndernas förslag till investeringsplaner.

De demografiska förändringar som kommer ske under kommande tioårsperiod talar för att även investeringar i lokaler bör styras av modell som baseras på demografiska förändringar. Innan en sådan modell eventuellt börjar tillämpas behöver ovan nämnda kompletteringar av rapporten göras.

Stefan Österström
Socialdirektör

Annika Edlund
T.f. Ekonomichef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Stadskontoret

§ 152

Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

In/2025:34 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen skulle redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025, som senarelags till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 31 augusti 2025. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

- Socialförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2025-06-16

- Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040
- Yttrande från Ida Kors (SD) över förslag till ny internhyresmodell, inkommet 2025-08-18

Socialförvaltningens förslag

Socialförvaltningens förslag till beslut:

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Individ- och familjeomsorgsnämndens behandling 2025-08-19

Yrkanden

Ida Kors (SD) yrkar på att nämnden antar Ida Kors (SD) förslag till yttrande över ny internhyresmodell.

Kenneth Kindblom (V) yrkar bifall till förvaltningens förslag.

Protokollsanteckning

Martina Axene (KD) och Eva Stråth (KD) lämnar följande anteckning till protokollet;

Gott förvaltarskap är av stor vikt; inte minst på detta område. Lokaler utgör en av kommunens stora kostnadsområden och därför är det bra att det skapas incitament att lämna tomma lokaler. Vi kristdemokrater vill dock understryka att den modell som införs inte utformas så att den:

1. står i strid med de politiska ambitionerna.
2. stimulerar sänkt kvalitet i verksamheten.
3. premierar urbanisering, då det är viktigt att hela kommunen ska leva.

Beslutsordning

Ordföranden konstaterar att det finns två förslag, förvaltningens förslag till yttrande och Ida Kors (SD) förslag till yttrande.

Ordföranden ställer förslagen mot varandra och finner förvaltningens förslag antaget.

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Omröstning

Omröstning begärs. Följande propositionsordning godkänns:

Ja-röst för bifall till förvaltningens förslag

Nej-röst för bifall till Ida Kors (SD) yrkande.

Upprop förrättas och röster avges på sätt som anges nedan:

Ledamot	Ja	Nej	Avstår
Åsa Liborn (S)	X		
Gabriel Marko (S)	X		
Bo Hjalmarsson (S)	X		
Anders Bertling (S)	X		
Arnold Sigonius (C)	X		
Kenneth Kindblom (V)	X		
Elisabeth Karlquist (L)	X		
Henrik Larsen (M)	X		
Helene Hellström (M)	X		
Bernth Björkhag (M)	X		
Ida Kors (SD)		X	
Agnetha Lundberg (SD)		X	
Martina Axene (KD)	X		
Eva Stråth (KD)	X		
Christer Sjöberg (S)	X		
Summa	13	2	

Individ- och familjeomsorgsnämnden har med 13 ja-röster mot 2 nej-röster, valt att bifalla förvaltningens förslag.

Individ- och familjeomsorgsnämndens beslut

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Reservationer

Ida Kors (SD) reserverar sig mot beslutet.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen

Stadskontoret

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Yttrande över remiss om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

In/2025:34 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid Socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-06-16.

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Förslag till individ- och familjeomsorgsnämnd

Socialförvaltningens förslag till beslut:

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Ärende

I samband med kommunfullmäktiges beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av kommunens hyresmodell. Syftet var att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Under våren 2025 har en utredning genomförts av stadskontorets ekonomiavdelning där berörda förvaltningar medverkat.

Nämnder har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 31 augusti 2025. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bakgrund

Internhyran inom Jönköpings kommun grundas på beräknad självkostnaden och syftet är att i möjligaste mån ge en korrekt bild av lokalernas kostnad. Det internhyressystem som gäller beslutades av kommunfullmäktige 2015.

För interna hyresgäster räknas hyrorna upp årligen, med ett vägt index av fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll, om kommunens ekonomi tillåter det. En prövning sker i det kommunövergripande budgetarbetet. Vart tredje år görs en avstämning mot den verkliga kostnaden för varje objekt som omfattas av internhyressystemet. Vid objekt med blandad intern och extern verksamhet ska det ske en procentuell uppdelning i förhållande till respektive verksamhets andel av ytan. Beräkning av index föreslås vara framräknat i mars månad för att förvaltningarna ska kunna ta hänsyn till det i nämndernas VIP-förslag.

Internhyrans olika delar

- Intern ränta och avskrivning beräknade med rak avskrivning på samtliga investeringar enligt kommunens anläggningsregister. På

markvärde beräknas endast intern ränta. Komponentavskrivning ska tillämpas.

- Kostnader för drift och skötsel. Kostnaderna ska så långt som det är möjligt redovisas utifrån verkliga kostnader och inte genom schabloner. Kostnader ska redovisas per objekt/fastighet utifrån branschgemensamma strukturer (AFF).
- Underhåll ska ingå i internhyran och redovisas enligt självkostnadsprincipen. Uppdaterade underhållsplaner ska ligga till grund för debiteringen av underhåll per objekt. En sammanvägd kostnad/kvm fördelas för samtliga objekt inom sin lokalkategori.

Hantering vid ny-, till- och ombyggnation (hyrespotten):

- Vid en omfattande ombyggnad av befintliga lokaler ska det återstående bokförda värdet, som inte ska skrivas av enligt plan, skrivas ned och belasta kommunens resultat. Under ombyggnadstiden ska den gällande hyran debiteras. Kostnader för evakueringslokaler och rivning betraktas som en driftkostnad och ska inte belasta investeringsprojektet om inte speciella undantag medger detta.
- Investeringsanslag för ny-, till- och ombyggnation av lokaler prövas och föreslås i samband med budgetarbetet och beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Samtidigt prövas om berörd nämnd ska erhålla ramtillskott för den tillkommande hyreskostnaden. Anslag för tillkommande hyror (hyrespotten) budgeteras centralt för senare fördelning.
- Hyrespotten grundas på uppgifter i investeringskalkyler som skapas av beställande förvaltning och hyressätts av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen ansvarar för att beräkna hyran för ny-, till- och ombyggnation när den beställande förvaltningen börjat använda lokalerna. Begäran om budgetmedel från hyrespotten görs av beställande förvaltning till stadskontorets ekonomiavdelning, enheten budget och styrning, genom mail. Begäran av budgetmedel bör ske minst vid halvårs- och årsskiftet.

Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Investeringsbudgeten för den skattefinansierade verksamheten är på en rekordhög nivå 2025 och bedöms uppgå till 2,2 miljarder kronor för den skattefinansierade verksamheten. Investeringsnivåerna är på en hög nivå även kommande år vilket innebär stora ekonomiska åtaganden framåt vil-

ket medför tydligt ökad belastning på kommunens driftbudget. Under perioden 2025 till och med 2030 bedöms kostnader för lokaler öka med upp till 500 mnkr. Budgetberedningen har inför VIP 2026 tagit fram investeringsramar för nämnderna. Nämnden har att inom ramen prioritera investeringsprojekt. Ramen utgår från de investeringsprojekt som ingår i VIP 2025-2027 och nivåer framåt på vad kommunens ekonomi klarar utan att försämra det ekonomiska läget framåt.

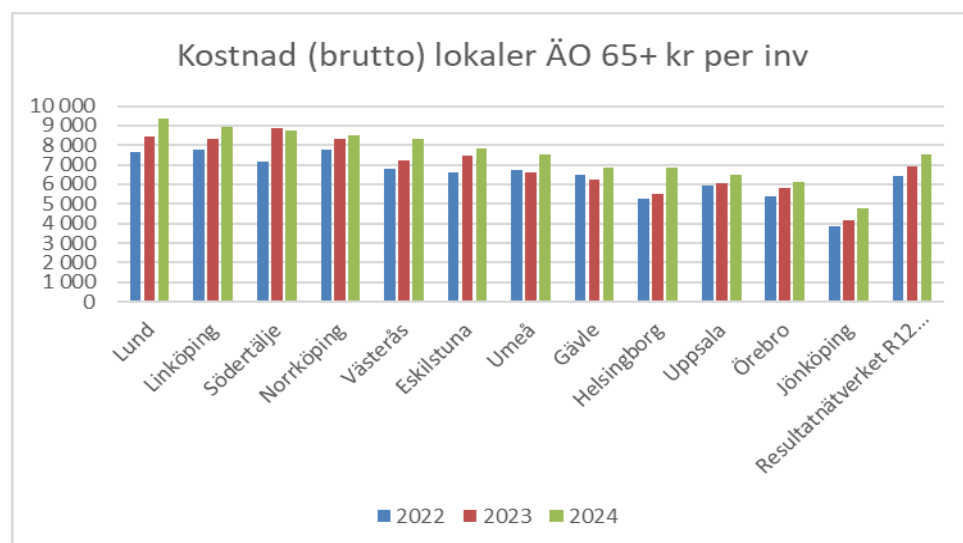
Det finns frågetecken angående om nuvarande internhyresmodell skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Det bedöms också att nämnder inte har full insyn i driftkostnadskonsekvenser som följd av beslut i investering i lokaler. Kommunstyrelsen gavs därför i uppdrag att utreda förslag till att revidera nuvarande internhyresmodell.

Yttrande över förslag till ny internhyresmodell

Nämnderna har tagit del av utredningen med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler. Under nedanstående rubriker beskrivs hur nämnderna ser på de beskrivna modellerna samt förslag för att öka ekonomiska incitamentet för användning av lokaler.

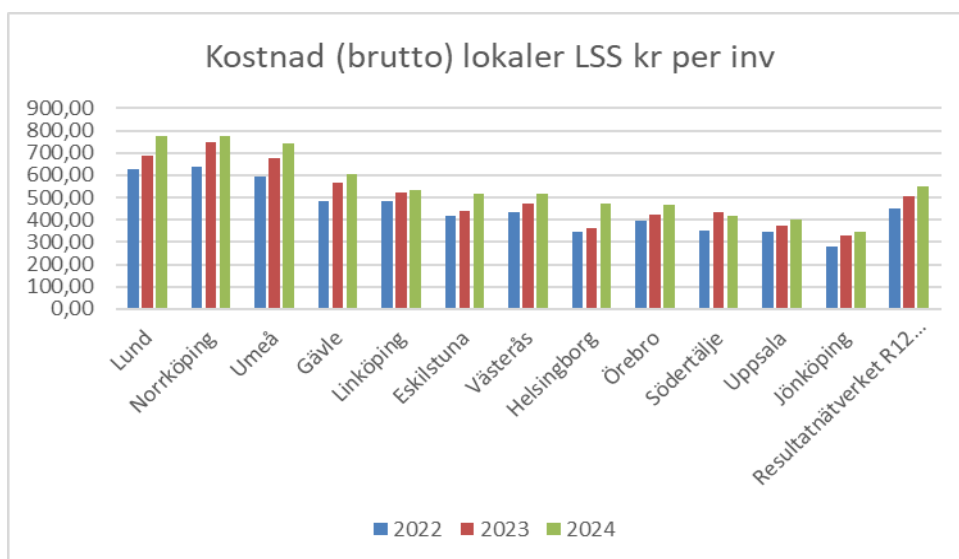
Jämförelse av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare / medborgare inom äldreomsorg / funktionsstöd och med kommuner i R12-nätverk

I Kolada finns jämförelse med kommuner inom R12-nätverket av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare inom äldreomsorg / per medborgare med beslut om LSS inom funktionsstöd. I jämförelsen framgår att Jönköpings kommun har lägst lokalkostnader per vård- och omsorgstagare / medborgare.



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för ÄO 65+ utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 9 346 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 7 524 kr / invånare eller 4 761 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 2 763 kr per invånare vilket blir hela 403 mnkr. Detta är en stor skillnad som sannolikt beror på skilda modeller för hantering av kommunernas lokaler. Även om modeller för lokalförvaltning skiljer sig åt är skillnader i kostnader ansevärda och det finns därför skäl till reflektion angående om nuvarande modell fungerar väl eller om den bör ersättas med en annan? Kanske är det en utveckling och anpassning av nuvarande modell som bör övervägas?



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för boende med LSS-beslut utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 776 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 548 kr / invånare eller 348 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 200 kr per invånare vilket blir hela 29 mnkr omräknat för kommunen som helhet.

Komplettering som bör göras av aktuell rapport angående modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler

Lokalkostnader i Jönköpings kommun

Som framgår ovan indikerar jämförelser med kommuner av samma storlek som Jönköping att lokalkostnader i kommunen är låga. Motsvarande jämförelser vid utbildningsförvaltningen visar samma sak. Det är sannolikt så att de stora skillnaderna i lokalkostnader beror på att kommunerna har olika modeller för styrning av lokalförvaltningen vilket påverkar möjligheten att jämföra. Men om det är så att kommunen, jämfört med R12-kommuner, har låga lokalkostnader så kan detta motivera att finns skäl att överväga hur genomgripande förändringar som behövs av det arbetssätt som i nuläget finns avseende lokaler.

Förvaltningen ser att rapporten bör kompletteras med en analys avseende om lokalkostnader i Jönköpings kommun är höga, jämförbara eller låga satt i relation till R12-kommunerna.

Incitament att lämna lokaler för att frigöra resurser

Hyreskostnader är inte försumbara men utgör inte de högsta kostnaderna, dessa utgörs av personalkostnader. Om förvaltningen ska frigöra resurser för att genomföra besparingar eller för att effektivisera i bemärkelsen omfördela resurser till förändringar som bedöms mer ändamålsenliga så kan detta uppnås genom att minska på lokalytor och verksamhet. Detta kommer medföra lägre hyreskostnader men främst lägre personalkostnader som då antingen kan nyttjas för att uppnå ställda krav på lägre kostnader eller frigöra utrymmer för att genomföra önskvärda förändringar.

Förvaltningen menar således att det naturligtvis är viktigt att hushålla med medel, även till kostnader som avser lokaler, men att väsentliga kostnader utgörs av personal knuten till olika verksamheter. Risk finns att effekten av detta förslag kan bli att förvaltningar får behålla hyreskostnader vid avyttring av lokaler men att kompensation för ökade hyreskostnader vid behov av nya/utökade lokaler minskar väsentligt jämfört med dagens modell.

Definition av lokaler

Förvaltningen saknar tydliga definitioner i rapporten angående vad som bör styra om lokaler ska anses hysa administrativ verksamhet eller kärnverksamhet. Innan en eventuell förändring av modell för hur hyreskostnader ska täckas behöver dessa definitioner vara på plats.

Exempel på verksamheter som förvaltningen ser som kärnverksamhet är myndighetshandläggning som hänger tätt ihop med övrig kärnverksamhet. Andra motsvarande delar avser enhetschefer som leder och stödjer

kärnverksamhet. Förvaltningen är inte säker på att detta synsätt delas med andra delar vid kommunen.

Det är av stor vikt att det är tydligt vilka definitioner som gäller i dessa avseende innan en eventuellt ny modell börjar tillämpas.

Risker för att lokalhyror inte upphör

Som framgår av utredningen finns risker för att frigjorda lokalytor inte kan hyras ut. Fråga är om denna kostnad då ska bäras av den nämnd som hyrt lokalen eller den fastighetsägande nämnden. Risk finns i vart fall att frigjorda lokalytor inte medför en förbättrad ekonomi för kommunen som helhet. Förvaltningen ser att det finns lokalinnehav vid socialförvaltningen där det finns risk att det kommer bli svårt att hitta andra hyresgäster.

Vid socialförvaltning blockhyrs ofta stora enheter innefattande flertal byggnader. Det framgår inte av rapporten hur situationer ska hanteras i dessa fall. Antag att en lokal friställs, som omfattas av blockförhyrning. Hur ska då detta regleras. Förvaltningen ser här risk att någon reducerad kostnad inte kommer uppkomma.

Innan en eventuellt ny modell införs bör det därför vara helt tydligt vilken förvaltning som ska bära kostnaden för frigjorda lokalytor som är svåra att hyra ut eller som omfattas av blockförhyrning.

Ansvar för lokaler och lokalprojekt

Förvaltningen kan till del förstå att styrning av lokaler samt ekonomi kopplat till dessa i ökad utsträckning bör hanteras av berörda nämnder. Genom ramtilldelningar som är satta utifrån långsiktiga, rimliga lokalbehov samt med beaktande av demografisk utveckling bör en sådan styrning vara möjlig. Men det finns strukturer som inte enbart kan hanteras inom enskilda nämnder och som därför förutsätter lösningar som behöver tas fram genom samarbeten över nämndsgränser.

Exempel på detta kan utgöras av byggnationer av äldreboenden där berörd nämnd i hög utsträckning påverkas av beslut och inriktningar vid andra nämnder. Äldrenämnden har i sig inget inflytande över stadsplanering eller andra beslut som tas inom ramen för ett byggprojekt men där dessa beslut kan ha väsentlig inverkan på slutlig kostnad för aktuell byggnad. Det är således inte alltid enbart de behov som nämnden identifierat som är styrande.

I aktuell rapport saknar nämnden en processororienterad syn på byggprojekt och hur detta inverkar samt bör inverka på styrningen och inte minst då den ekonomiska styrningen.

Innan beslut kan tas om eventuellt förändrad modell bör rapporten kompletteras med en sådan genomlysning med tillhörande konklusion hur olika ansvarsförhållanden, även ekonomiska, påverkas av den komplexitet som byggprojekt omfattas av.

Ekonomiska konsekvenser

Det går inte av rapporten att utläsa vilka ekonomiska konsekvenser en förändrad modell för styrning av lokalkostnader kan förväntas få. Detta i sig påverkar möjligheten för nämnderna att svara på vilken modell som är att föredra. Bedömningen är att effekterna, inte minst de ekonomiska, kan bli omfattande vid införande av en ny modell vilket med tanke på de viktiga verksamheter nämnderna ansvara för gör att det är svårt att förorda någon av modellerna.

Nämnden vill skicka med att rapporten behöver förtydligas avseende på om beräkning av framtida hyror ska utgå från befintlig kalkylerad lokalkostnad för kommande lokalprojekt eller kalkylerad kostnad utifrån beräknad produktionskostnad.

Eftersom en ändrad modell bedöms medföra omfattande ändringar av de ekonomiska förutsättningarna borde rapporten även vara mer tydlig avseende de ekonomiska konsekvenserna.

Förslag på åtgärder för att förbättra ekonomiska incitament för användning av lokaler

Fortsatt utveckling av arbetssätt

Investering i fastigheter medför även driftskostnader i form av kapitalkostnader med hyreskostnader till nämnder, compensation utgår för hyreskostnader men inte för kapitaltjänstkostnader, och övriga driftkostnader och då främst personalkostnader som belastar nämndernas anslag. Insikten av driftskostnadskonsekvenser från investeringar har under senare år ökat vid förvaltningens olika funktioner. Det finns dock skäl att fortsätta arbetet med att utveckla förmågan att kunna bedöma och prioritera verksamhetsmässiga samt ekonomiska konsekvenser av olika inriktningar.

Dialog med ekonomiavdelning på stadskontoret sker dels löpande under året inför att investeringsplanen tas in i nämndernas förslag till VIP samt även under hösten budgetberedning inför kommunens samlade VIP. Med

tanke på de stora verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser olika lokalprojekt kan ha så bör det övervägas förändringar i denna process. Förslagsvis bör samråd ske mellan förvaltningar samt ekonomiavdelning vid stadskontoret om investeringsplanen innan nämnden behandlar förslaget till VIP. Vid ett sådant samråd bör då utöver ekonomichef samt lokalplaneringschef även delta chefer från verksamheten, från socialförvaltning då funktionschefer.

Utvecklat arbetssätt med överväganden av införande av ekonomiska incitament kopplat till strategisk lokalresursplanering

Som framgår av rapporten finns olika konsekvenser av att arbeta med resurstilldelning kopplat till demografimodeller. Sådana konsekvenser blir extra tydliga vid betydande förändringar i demografin där Jönköping nu likt många andra kommuner står inför en kraftig ökning av antalet äldre medborgare och med ett tydligt vikande antal barn och unga. Således finns behov av att dimensionera lokalbeståndet så att detta svarar mot de demografiska behoven. Självklart är det bra om befintlig styrmodell i sig påverkar beslutsfattare så att den här typen av anpassningar underlättas.

Förvaltningen ser att det finns risk att olika former av trögheter kan påverka den resursomfördelning som kommer behöva ske från verksamheter med minskade demografiska behov till verksamheter med ökade demografiska behov. Detta talar i sig för en modell som i grunden styrs av demografiska behov, dvs Linköpingsmodellen. Innan en eventuell tillämpning så behöver dock rapporten kompletteras, se ovan, inför ett förnyat remissförfarande.

Förvaltningen ser fördelar med ekonomiska styrprinciper som utgår från budgetramar kompletterat med olika incitament. Denna styrning behöver dock även sättas in i det komplexa förhållande som byggprocesser utgörs av och därvid tydliggöra vad de olika ansvaren innebär.

Sammanfattning

Nämnderna vid socialförvaltningen ser att det finns skäl att noga pröva de investeringar som ska göras. Den rapport som nämnderna har att ta ställning till behöver dock kompletteras på ett antal viktiga punkter och därefter behandlas på nytt.

Nämnderna ser även att nuvarande modell för att styra investeringar på kort sikt kan förändras för att än bättre bedöma vilka investeringar som bör ingå i nämndernas förslag till investeringsplaner.

De demografiska förändringar som kommer ske under kommande tioårsperiod talar för att även investeringar i lokaler bör styras av modell som

baseras på demografiska förändringar. Innan en sådan modell eventuellt börjar tillämpas behöver ovan nämnda kompletteringar av rapporten göras.

Stefan Österström
Socialdirektör

Annika Edlund
T.f. Ekonomichef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Stadskontoret

§ 118

Yttrande över remiss om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Sn/2025:44 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid Socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande, daterat 2025-06-16

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ”Ks/2025:274 040”

Socialförvaltningens förslag

Socialförvaltningens förslag till beslut:

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Funktionsstödsnämndens behandling 2025-08-20

Yrkanden

Sofie Tegvall (S) yrkar, för S, C och L, bifall till förvaltningens förslag.
Peter Jutterström (M) yrkar, för M, SD och KD, bifall till förvaltningens förslag.

Protokollsanteckningar

Kerstin Hurtig (KD) och Lasse Väcklén (KD) lämnar följande protokollsanteckning:

”Gott förvaltarskap är av stor vikt; inte minst på detta område. Lokaler utgör en av kommunens stora kostnadsområden och därför är det bra att det skapas incitament att lämna tomma lokaler. Vi kristdemokrater vill dock understryka att den modell som införs inte utformas så att den:

1. står i strid med de politiska ambitionerna.
2. stimulerar sänkt kvalitet i verksamheten.
3. premierar urbanisering, då det är viktigt att hela kommunen ska leva.”

Sofie Tegvall (S), Börje Johansson (S), Jackline Musasizi (S), Maj-Lis Wibring (S), Eva Persson (C), Gun-Britt Sabelstierna (L), Lars-Anders Kjellberg (S), Kjell Pettersson (S), Jan Andersson (C), Emma Taengh Åkesdotter (V), Nisia Schyllander (L) och Mats Rappe (MP) lämnar följande protokollsanteckning.

”Samverkanspartierna i majoritet vill framföra vikten av tydliga riktlinjer för att öka samutnyttjandet av våra gemensamma lokaler. Något vi ser behöver ske på kommunövergripande nivå. Hur kan vi nyttja lokaler som står tomma del av dygn eller del av år, som t ex skolor, dagliga verksamheter och samlingslokaler.”

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Funktionsstödsnämndens beslut

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen

Stadskontoret

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Yttrande över remiss om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Sn/2025:44 040

Sammanfattning

Kommunen tillämpar en internhyresmodell som innebär att nämnderna normalt kompenseras för faktiska lokalkostnader. Om en nämnd minskar sina lokalkostnader, exempelvis genom att lämna en lokal, minskar hyreskompensationen till nämnden i motsvarande grad. Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Samverkan för Jönköping har sett behov av att utreda nuvarande internhyresmodell då denna inte skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Kommunstyrelsen har därför fått i uppdrag att revidera nuvarande internhyresmodell. I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs därför kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa möjliga konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Vidare framgår att utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen ska redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025 som senarelagts till augusti 2025.

Tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, individ- och familjeomsorgsnämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden har fått möjlighet att yttra sig över utredningens förslag.

De nämnder som finns vid Socialförvaltningen har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast 2025-08-31. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige

Beslutsunderlag

Socialförvaltningens tjänsteutlåtande 2025-06-16.

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler ” Ks/2025:274 040

Förslag till funktionsstödsnämnd

Socialförvaltningens förslag till beslut:

- De synpunkter som redovisas i socialförvaltningens tjänsteutlåtande utgör nämndens yttrande över utredningen om ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler.

Ärende

I samband med kommunfullmäktiges beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av kommunens hyresmodell. Syftet var att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Under våren 2025 har en utredning genomförts av stadskontorets ekonomiavdelning där berörda förvaltningar medverkat.

Nämnder har beretts tillfälle till yttrande i ärendet. Yttrandet ska vara kommunstyrelsens diarium tillhanda senast den 31 augusti 2025. Ärendet kommer därefter att skrivas fram för beslut i kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Bakgrund

Internhyran inom Jönköpings kommun grundas på beräknad självkostnaden och syftet är att i möjligaste mån ge en korrekt bild av lokalernas kostnad. Det internhyressystem som gäller beslutades av kommunfullmäktige 2015.

För interna hyresgäster räknas hyrorna upp årligen, med ett vägt index av fastighetsförvaltningens drift, skötsel och underhåll, om kommunens ekonomi tillåter det. En prövning sker i det kommunövergripande budgetarbetet. Vart tredje år görs en avstämning mot den verkliga kostnaden för varje objekt som omfattas av internhyressystemet. Vid objekt med blandad intern och extern verksamhet ska det ske en procentuell uppdelning i förhållande till respektive verksamhets andel av ytan. Beräkning av index föreslås vara framräknat i mars månad för att förvaltningarna ska kunna ta hänsyn till det i nämndernas VIP-förslag.

Internhyrans olika delar

- Intern ränta och avskrivning beräknade med rak avskrivning på samtliga investeringar enligt kommunens anläggningsregister. På

markvärde beräknas endast intern ränta. Komponentavskrivning ska tillämpas.

- Kostnader för drift och skötsel. Kostnaderna ska så långt som det är möjligt redovisas utifrån verkliga kostnader och inte genom schabloner. Kostnader ska redovisas per objekt/fastighet utifrån branschgemensamma strukturer (AFF).
- Underhåll ska ingå i internhyran och redovisas enligt självkostnadsprincipen. Uppdaterade underhållsplaner ska ligga till grund för debiteringen av underhåll per objekt. En sammanvägd kostnad/kvm fördelas för samtliga objekt inom sin lokalkategori.

Hantering vid ny-, till- och ombyggnation (hyrespotten):

- Vid en omfattande ombyggnad av befintliga lokaler ska det återstående bokförda värdet, som inte ska skrivas av enligt plan, skrivas ned och belasta kommunens resultat. Under ombyggnadstiden ska den gällande hyran debiteras. Kostnader för evakueringslokaler och rivning betraktas som en driftkostnad och ska inte belasta investeringsprojektet om inte speciella undantag medger detta.
- Investeringsanslag för ny-, till- och ombyggnation av lokaler prövas och föreslås i samband med budgetarbetet och beslutas av kommunfullmäktige i samband med beslut om VIP. Samtidigt prövas om berörd nämnd ska erhålla ramtillskott för den tillkommande hyreskostnaden. Anslag för tillkommande hyror (hyrespotten) budgeteras centralt för senare fördelning.
- Hyrespotten grundas på uppgifter i investeringskalkyler som skapas av beställande förvaltning och hyressätts av fastighetsavdelningen. Fastighetsavdelningen ansvarar för att beräkna hyran för ny-, till- och ombyggnation när den beställande förvaltningen börjat använda lokalerna. Begäran om budgetmedel från hyrespotten görs av beställande förvaltning till stadskontorets ekonomiavdelning, enheten budget och styrning, genom mail. Begäran av budgetmedel bör ske minst vid halvårs- och årsskiftet.

Medel som frigörs till följd av en minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar lokalen.

Investeringsbudgeten för den skattefinansierade verksamheten är på en rekordhög nivå 2025 och bedöms uppgå till 2,2 miljarder kronor för den skattefinansierade verksamheten. Investeringsnivåerna är på en hög nivå även kommande år vilket innebär stora ekonomiska åtaganden framåt vil-

ket medför tydligt ökad belastning på kommunens driftbudget. Under perioden 2025 till och med 2030 bedöms kostnader för lokaler öka med upp till 500 mnkr. Budgetberedningen har inför VIP 2026 tagit fram investeringsramar för nämnderna. Nämnden har att inom ramen prioritera investeringsprojekt. Ramen utgår från de investeringsprojekt som ingår i VIP 2025-2027 och nivåer framåt på vad kommunens ekonomi klarar utan att försämra det ekonomiska läget framåt.

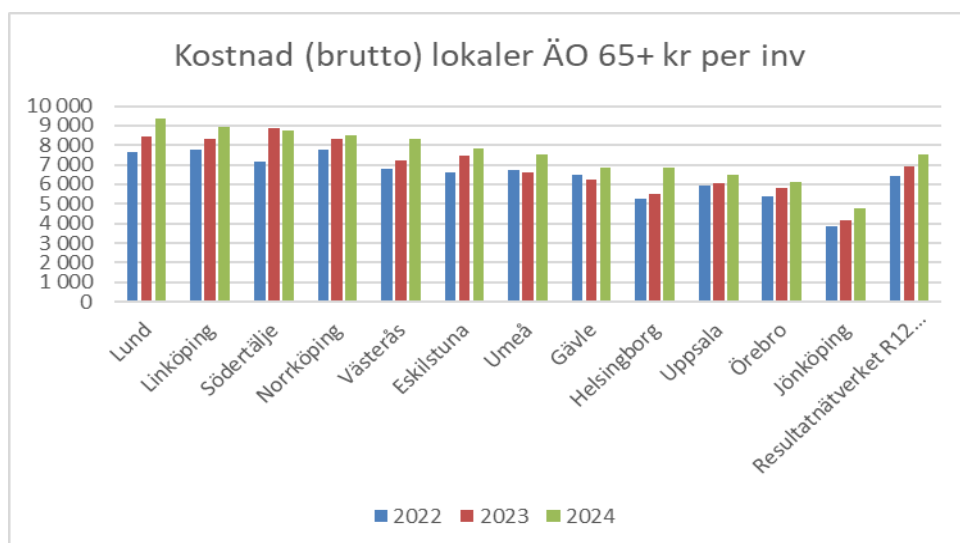
Det finns frågetecken angående om nuvarande internhyresmodell skapar tillräckliga ekonomiska incitament för enskilda nämnder att lämna lokaler. Det bedöms också att nämnder inte har full insyn i driftkostnadskonsekvenser som följd av beslut i investering i lokaler. Kommunstyrelsen gavs därför i uppdrag att utreda förslag till att revidera nuvarande internhyresmodell.

Yttrande över förslag till ny internhyresmodell

Nämnderna har tagit del av utredningen med beskrivna modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler. Under nedanstående rubriker beskrivs hur nämnderna ser på de beskrivna modellerna samt förslag för att öka ekonomiska incitamentet för användning av lokaler.

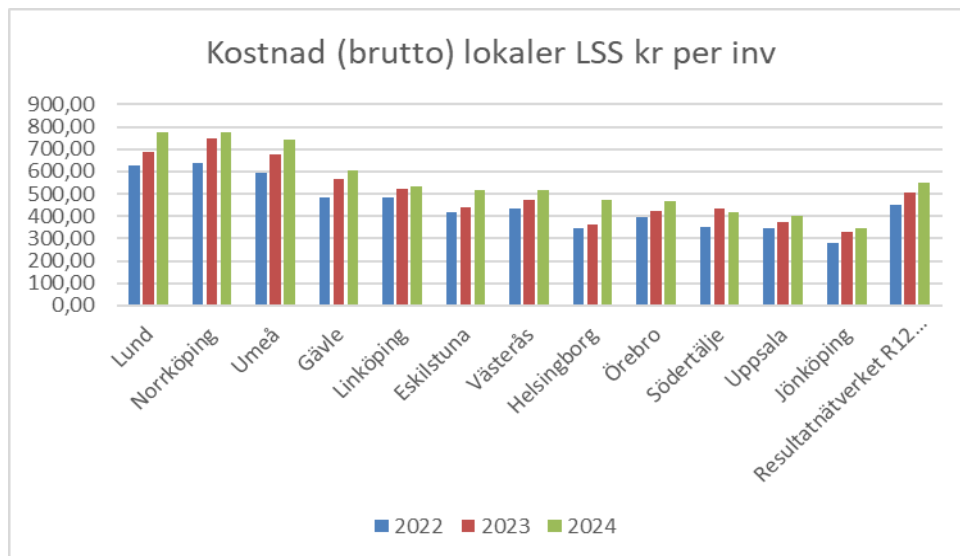
Jämförelse av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare / medborgare inom äldreomsorg / funktionsstöd och med kommuner i R12-nätverk

I Kolada finns jämförelse med kommuner inom R12-nätverket av lokalkostnad (brutto) per vård- och omsorgstagare inom äldreomsorg / per medborgare med beslut om LSS inom funktionsstöd. I jämförelsen framgår att Jönköpings kommun har lägst lokalkostnader per vård- och omsorgstagare / medborgare.



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för ÄO 65+ utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 9 346 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 7 524 kr / invånare eller 4 761 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 2 763 kr per invånare vilket blir hela 403 mnkr. Detta är en stor skillnad som sannolikt beror på skilda modeller för hantering av kommunernas lokaler. Även om modeller för lokalförvaltning skiljer sig åt är skillnader i kostnader ansevärda och det finns därför skäl till reflektion angående om nuvarande modell fungerar väl eller om den bör ersättas med en annan? Kanske är det en utveckling och anpassning av nuvarande modell som bör övervägas?



Av diagrammet ovan framgår kostnaden (brutto) för lokaler för boende med LSS-beslut utslaget per invånare i respektive kommun. För den kommun som redovisar högst kostnad, Lunds kommun, uppgår kostnaden 2024 till 776 kr / invånare att jämföra med medel för R12-kommuner om 548 kr / invånare eller 348 kr / invånare i Jönköpings kommun. Det är Jönköpings kommun som har lägst redovisad kostnad per invånare.

Skillnaden mot medelvärdet för R12-kommuner uppgår till 200 kr per invånare vilket blir hela 29 mnkr omräknat för kommunen som helhet.

Komplettering som bör göras av aktuell rapport angående modeller för ekonomiska incitament för användning av lokaler

Lokalkostnader i Jönköpings kommun

Som framgår ovan indikerar jämförelser med kommuner av samma storlek som Jönköping att lokalkostnader i kommunen är låga. Motsvarande jämförelser vid utbildningsförvaltningen visar samma sak. Det är sannolikt så att de stora skillnaderna i lokalkostnader beror på att kommunerna har olika modeller för styrning av lokalförvaltningen vilket påverkar möjligheten att jämföra. Men om det är så att kommunen, jämfört med R12-kommuner, har låga lokalkostnader så kan detta motivera att finns skäl att överväga hur genomgripande förändringar som behövs av det arbetssätt som i nuläget finns avseende lokaler.

Förvaltningen ser att rapporten bör kompletteras med en analys avseende om lokalkostnader i Jönköpings kommun är höga, jämförbara eller låga satt i relation till R12-kommunerna.

Incitament att lämna lokaler för att frigöra resurser

Hyreskostnader är inte försumbara men utgör inte de högsta kostnaderna, dessa utgörs av personalkostnader. Om förvaltningen ska frigöra resurser för att genomföra besparingar eller för att effektivisera i bemärkelsen omfördela resurser till förändringar som bedöms mer ändamålsenliga så kan detta uppnås genom att minska på lokalytor och verksamhet. Detta kommer medföra lägre hyreskostnader men främst lägre personalkostnader som då antingen kan nyttjas för att uppnå ställda krav på lägre kostnader eller frigöra utrymmer för att genomföra önskvärda förändringar.

Förvaltningen menar således att det naturligtvis är viktigt att hushålla med medel, även till kostnader som avser lokaler, men att väsentliga kostnader utgörs av personal knuten till olika verksamheter. Risk finns att effekten av detta förslag kan bli att förvaltningar får behålla hyreskostnader vid avyttring av lokaler men att kompensation för ökade hyreskostnader vid behov av nya/utökade lokaler minskar väsentligt jämfört med dagens modell.

Definition av lokaler

Förvaltningen saknar tydliga definitioner i rapporten angående vad som bör styra om lokaler ska anses hysa administrativ verksamhet eller kärnverksamhet. Innan en eventuell förändring av modell för hur hyreskostnader ska täckas behöver dessa definitioner vara på plats.

Exempel på verksamheter som förvaltningen ser som kärnverksamhet är myndighetshandläggning som hänger tätt ihop med övrig kärnverksamhet. Andra motsvarande delar avser enhetschefer som leder och stödjer kärnverksamhet. Förvaltningen är inte säker på att detta synsätt delas med andra delar vid kommunen.

Det är av stor vikt att det är tydligt vilka definitioner som gäller i dessa avseende innan en eventuellt ny modell börjar tillämpas.

Risker för att lokalhyror inte upphör

Som framgår av utredningen finns risker för att frigjorda lokalytor inte kan hyras ut. Fråga är om denna kostnad då ska bäras av den nämnd som hyrt lokalen eller den fastighetsägande nämnden. Risk finns i vart fall att frigjorda lokalytor inte medför en förbättrad ekonomi för kommunen som helhet. Förvaltningen ser att det finns lokalinnehav vid socialförvaltningen där det finns risk att det kommer bli svårt att hitta andra hyresgäster.

Vid socialförvaltning blockhyrs ofta stora enheter innefattande flertal byggnader. Det framgår inte av rapporten hur situationer ska hanteras i dessa fall. Antag att en lokal friställs, som omfattas av blockförhyrning. Hur ska då detta regleras. Förvaltningen ser här risk att någon reducerad kostnad inte kommer uppkomma.

Innan en eventuellt ny modell införs bör det därför vara helt tydligt vilken förvaltning som ska bära kostnaden för frigjorda lokalytor som är svåra att hyra ut eller som omfattas av blockförhyrning.

Ansvar för lokaler och lokalprojekt

Förvaltningen kan till del förstå att styrning av lokaler samt ekonomi kopplat till dessa i ökad utsträckning bör hanteras av berörda nämnder. Genom ramtilldelningar som är satta utifrån långsiktiga, rimliga lokalbehov samt med beaktande av demografisk utveckling bör en sådan styrning vara möjlig. Men det finns strukturer som inte enbart kan hanteras inom enskilda nämnder och som därför förutsätter lösningar som behöver tas fram genom samarbeten över nämndsgränser.

Exempel på detta kan utgöras av byggnationer av äldreboenden där berörd nämnd i hög utsträckning påverkas av beslut och inriktningar vid andra nämnder. Äldrenämnden har i sig inget inflytande över stadsplanering eller andra beslut som tas inom ramen för ett byggprojekt men där dessa beslut kan ha väsentlig inverkan på slutlig kostnad för aktuell byggnad. Det är således inte alltid enbart de behov som nämnden identifierat som är styrande.

I aktuell rapport saknar nämnden en processororienterad syn på byggprojekt och hur detta inverkar samt bör inverka på styrningen och inte minst då den ekonomiska styrningen.

Innan beslut kan tas om eventuellt förändrad modell bör rapporten kompletteras med en sådan genomlysning med tillhörande konklusion hur olika ansvarsförhållanden, även ekonomiska, påverkas av den komplexitet som byggprojekt omfattas av.

Ekonomiska konsekvenser

Det går inte av rapporten att utläsa vilka ekonomiska konsekvenser en förändrad modell för styrning av lokalkostnader kan förväntas få. Detta i sig påverkar möjligheten för nämnderna att svara på vilken modell som är att föredra. Bedömningen är att effekterna, inte minst de ekonomiska, kan bli omfattande vid införande av en ny modell vilket med tanke på de vik-

tiga verksamheter nämnderna ansvarar för gör att det är svårt att förorda någon av modellerna.

Nämnden vill skicka med att rapporten behöver förtydligas avseende på om beräkning av framtida hyror ska utgå från befintlig kalkylerad lokal-kostnad för kommande lokalprojekt eller kalkylerad kostnad utifrån beräknad produktionskostnad.

Eftersom en ändrad modell bedöms medföra omfattande ändringar av de ekonomiska förutsättningarna borde rapporten även vara mer tydlig avseende de ekonomiska konsekvenserna.

Förslag på åtgärder för att förbättra ekonomiska incitament för användning av lokaler

Fortsatt utveckling av arbetssätt

Investering i fastigheter medför även driftskostnader i form av kapital-kostnader med hyreskostnader till nämnder, compensation utgår för hyreskostnader men inte för kapitaltjänstkostnader, och övriga driftkostnader och då främst personalkostnader som belastar nämndernas anslag. Insikten av driftskostnadskonsekvenser från investeringar har under senare år ökat vid förvaltningens olika funktioner. Det finns dock skäl att fortsätta arbetet med att utveckla förmågan att kunna bedöma och prioritera verksamhetsmässiga samt ekonomiska konsekvenser av olika inriktningar.

Dialog med ekonomiavdelning på stadskontoret sker dels löpande under året inför att investeringsplanen tas in i nämndernas förslag till VIP samt även under hösten budgetberedning inför kommunens samlade VIP. Med tanke på de stora verksamhetsmässiga och ekonomiska konsekvenser olika lokalprojekt kan ha så bör det övervägas förändringar i denna process. Förslagsvis bör samråd ske mellan förvaltningar samt ekonomiavdelning vid stadskontoret om investeringsplanen innan nämnden behandlar förslaget till VIP. Vid ett sådant samråd bör då utöver ekonomichef samt lokalplaneringschef även delta chefer från verksamheten, från socialförvaltning då funktionschefer.

Utvecklat arbetssätt med överväganden av införande av ekonomiska incitament kopplat till strategisk lokalresursplanering

Som framgår av rapporten finns olika konsekvenser av att arbeta med resurstilldelning kopplat till demografimodeller. Sådana konsekvenser blir extra tydliga vid betydande förändringar i demografin där Jönköping nu likt många andra kommuner står inför en kraftig ökning av antalet äldre medborgare och med ett tydligt vikande antal barn och unga. Således

finns behov av att dimensionera lokalbeståndet så att detta svarar mot de demografiska behoven. Självklart är det bra om befintlig styrmodell i sig påverkar beslutsfattare så att den här typen av anpassningar underlättas.

Förvaltningen ser att det finns risk att olika former av trögheter kan påverka den resursomfördelning som kommer behöva ske från verksamheter med minskade demografiska behov till verksamheter med ökade demografiska behov. Detta talar i sig för en modell som i grunden styrs av demografiska behov, dvs Linköpingsmodellen. Innan en eventuell tillämpning så behöver dock rapporten kompletteras, se ovan, inför ett förnyat remissförfarande.

Förvaltningen ser fördelar med ekonomiska styrprinciper som utgår från budgetramar kompletterat med olika incitament. Denna styrning behöver dock även sättas in i det komplexa förhållande som byggprocesser utgörs av och därvid tydliggöra vad de olika ansvaren innebär.

Sammanfattning

Nämnderna vid socialförvaltningen ser att det finns skäl att noga pröva de investeringar som ska göras. Den rapport som nämnderna har att ta ställning till behöver dock kompletteras på ett antal viktiga punkter och därefter behandlas på nytt.

Nämnderna ser även att nuvarande modell för att styra investeringar på kort sikt kan förändras för att än bättre bedöma vilka investeringar som bör ingå i nämndernas förslag till investeringsplaner.

De demografiska förändringar som kommer ske under kommande tioårsperiod talar för att även investeringar i lokaler bör styras av modell som baseras på demografiska förändringar. Innan en sådan modell eventuellt börjar tillämpas behöver ovan nämnda kompletteringar av rapporten göras.

Stefan Österström
Socialdirektör

Annika Edlund
T.f. Ekonomichef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen
Stadskontoret

Remiss till berörda nämnder avseende utredningen ”Ekonomiska incitament och nämndernas använd- ning av lokaler ”

Ks/2025:274 040

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är låg.

Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldre- och barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen skulle redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025. Efter redovisning av ärendet i kommunstyrelsens ledningsutskott har tidpunkt för redovisning till fullmäktige flyttats till september 2025. Detta i syfte att berörda nämnder ska ges tid att lämna sina synpunkter i ärendet.

Utredningsuppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från berörda nämnder under ledning av stadskontoret. Styrgrupp för arbetet har utgjorts av kommunens lokalstyrgrupp förstärkt med ekonomicheferna inom utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen samt tekniska kontoret.

Syftet med att lämna utredningen på remiss till berörda nämnder är främst att inhämta nämndens synpunkter på genomförd utredning. Särskilt efterfrågas synpunkter rörande:

1. Lämpligheten i att tillämpa de olika modellerna som presenteras i utredningen?
2. Finns det inslag i de presenterade modellerna som är särskilt meningsfulla att arbeta vidare med?
3. Nödvändiga kompletteringar av modellerna som behöver göras om de ska tillämpas?

4. Lämpligheten att förändra kommunens lokalresursplanering i enlighet med vad som föreslås i utredningen?

Remissen har skickats till följande nämnder:

- Tekniska nämnden
- Funktionsstödsnämnden
- Äldrenämnden
- Barn- och utbildningsnämnden
- Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden
- Kultur- och fritidsnämnden

Nämndens svar skickas till kommunstyrelsens diarium senast 1 september 2025.

Johan Fritz
Stadsdirektör

Marie Drougge
Ekonomidirektör

Slutrapport –
Ekonomiska incitament och
nämndernas användning av
lokaler

2025-05-06

Innehållsförteckning

Innehållsförteckning	1
Bakgrund och uppdrag	5
Genomförande av uppdraget	5
Utgångspunkter för genomförande av arbetet	6
Resursfördelning till nämnd	6
Problem med bristande incitament?	9
Handlingsalternativ - ökat inslag av ekonomiska incitament	10
”Linköpingsmodellen”	10
För- och nackdelar med Linköpingsmodellen	12
”Kungsbackamodellen”	14
För- och nackdelar med Kungsbackamodellen	15
Överväganden - ekonomiska incitament	17
Lokalplaneringens roll	19
Lokalresursplanering i Jönköpings kommun	19
Nämndernas lokalresursplaner	20
Fortsatt hantering av ärendet	22

Sammanfattning

I denna utredningsrapport analyseras hur kommunen kan skapa ett ökat inslag av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. Kommunstyrelsen fick i samband med beslut om VIP 2025-2027 i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen för att skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler. Uppdraget har genomförts i projektform med medverkan från berörda förvaltningar.

Rapporten inleds med en genomgång av bakgrund och syfte. Nuvarande resursfördelningsmodell kompenserar nämnder för deras faktiska lokalkostnader, men frigjorda medel till följd av minskad lokalkostnad behålls inte inom den nämnd som lämnar från sig en lokal. Nämnder kompenseras också som regel fullt ut för tillkommande lokalkostnader.

I rapporten presenteras två modeller hämtade från andra kommuner, vilka medför ett ökat inslag av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning. Modellerna benämns Linköpingsmodellen respektive Kungsbackamodellen.

Linköpingsmodellen innebär att lokalkostnader ska rymmas inom den resurstilldelning som sker genom demografisk resursfördelningsmodell. Ersättningen kr/elev eller kr/brukare bygger på nyckeltal som inkluderar lokalkostnad. Förändring i demografi i olika åldersgrupper tillsammans med prisuppräknings över tid genererar en medelstillsdelning till nämnd som ska täcka nämndens förändrade kostnader, inklusive förändrade kostnader för lokaler. Konsekvenser av modellen är bland annat att nämnden i sitt budgetförslag ska rymma nämndens samtliga kostnader, det vill säga även tillkommande och avgående lokalkostnader, inom tilldelad ram. Resurstillsdelning till nämnd påverkas inte av nämndens faktiska förändrade lokalanvändning. Tillkommande lokalkostnader måste därmed finansieras inom tilldelad ram som i hög grad påverkas av demografiska förändringar i olika målgrupper. Medel som frigörs till följd av att lokaler avvecklas behålls inom nämnden och kan användas för annat ändamål. Nämnden kan omprioritera medel mellan lokaler och personalkostnader, exempelvis i samband med effektiviseringskrav.

Linköpingsmodellen förutsätter någon form av demografisk resursfördelning och är därmed inte tillämpbar på alla verksamheter. I Linköping omfattas verksamheterna förskola, grundskola och gymnasieskola samt äldreomsorg. Arbetsgruppen bedömer att modellen kan vara svår att tillämpa, åtminstone utan ytterligare kompensationer till enskilda nämnder, i situationer med kraftiga befolkningsförändringar i olika målgrupper. När befolkning i målgruppen minskar medför detta en minskad medelstillsättning i direkt proportion till befolkningsminskning. Lokalkostnader kan åtminstone på kort sikt vara problematiska att reducera i motsvarande grad. När befolkning i en målgrupp ökar mycket resulterar detta ofta i ett tillkommande behov som behöver hanteras i form av nybyggnation. Den höga marginalkostnaden avseende tillkommande lokaler kan bli problematisk att rymma i en demografipeng som bygger på en genomsnittlig kostnad/plats. Ska en fördelningsmodell liknande den i Linköpings kommun tillämpas i kommunen så bör den utformas på ett sådant sätt att den fortsatt tillåter kompensation till nämnd för vissa typer av kostnader som nämnden av strukturella skäl inte kan hantera fullt ut på kort sikt. Alternativet blir annars att nämnden får hantera obalanser mellan kostnader och intäkter genom att ytterligare minska på de kostnader som är påverkbara på kort sikt, vilket sannolikt främst utgörs av personalkostnader.

I Kungsbackamodellen hanteras anslag för nämndernas lokalkostnader separat från anslag för övriga verksamhetskostnader. Fokus i denna modell ligger på förändringar i lokalkostnader till följd av ökad/minskad inhyrning. Ekonomiska incitament skapas genom att kostnad för tillkommande lokaler inte ersätts fullt ut på objektsnivå. I de fall då lokaler avvecklas får berörd nämnd behålla en del av det anslag som frigörs i och med att lokalkostnaden försvinner från nämndens verksamhet. Storlek på kompensation i samband med avveckling av lokaler samt om den är permanent eller tillfällig beslutas av kommunstyrelsen. I Kungsbacka hanteras tillkommande lokalkostnader utifrån en 80/20-regel. 80% av tillkommande kostnad ersätts med anslag. 20 % förutsätts finansieras inom nämndens befintliga anslag.

Avgående lokaler hanteras genom att anslag motsvarande 80 % av den avgående lokalkostnaden förs till fastighetsägande nämnd under första året som lokalen friställs. Fastighetsägande nämnd förväntas ha kostnader

för objektet i avvaktan på en ny intern hyresgäst alternativt försäljning/omvandling av objektet. Om lokalerna hyrs ut tidigare än inom ett år upphör ersättning till fastighetsägande nämnden. Resterande del av anslaget, det vill säga 20%, behålls under år 1 av nämnd som lämnat lokalen. Efter år 1 kan ett varaktigt anslag föras till den nämnd som lämnat lokalen uppgående till maximalt hela det tidigare hyresbeloppet.

Enligt uppgift är det vanligt med avsteg från att nämnden kompenseras med 80 % av tillkommande hyreskostnad. Ersättningen blir ofta högre beroende på att nybyggnationer lång ifrån alltid skapar effektiviseringar i en verksamhet. Det är viktigt i denna modell att definiera vad som utgör uthyrningsbara enheter och vad som därmed också utgör uppsägningsbara enheter. Att lämna tillbaka ytor som inte går att hyra ut till någon annan användare alternativt sälja medför sannolikt ingen besparing eftersom lokalkostnaden då kvarstår i kommunen.

Kungsbackamodellen förutsätter inte någon särskild resursfördelningsmodell. Modellen kan i princip tillämpas på samtliga verksamheter. Den reglerar bara hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras och hur frigjorda resurser till följd av lediggjorda lokaler ska fördelas. Vissa inslag i modellen är administrativt krångliga.

I utredningen konstateras att ovanstående modeller inte nödvändigtvis utesluter varandra, utan de går också att kombinera. Linköpingsmodellen kan tillämpas i de verksamheter som har resursfördelning via demografi, och Kungsbackamodellen i övriga verksamheter. Kungsbackamodellen kan också tillämpas till del, exempelvis enbart den del som avser lokaler som återlämnas, alternativt enbart tillkommande lokaler.

I utredningen berörs också nämndernas lokalresursplanering. Det poängteras att införande av ytterligare ekonomiska incitament ökar behovet av en fungerande lokalplanering ytterligare. Mot bakgrund av detta föreslås vissa förändringar avseende kommunens lokalresursplanering.

Bakgrund och uppdrag

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Utredningen ska genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen skulle redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025. Efter redovisning av ärendet i kommunstyrelsens ledningsutskott har tidpunkt för redovisning till fullmäktige flyttats till september 2025. Detta i syfte att berörda nämnder ska ges tid att lämna sina synpunkter i ärendet.

I uppdraget som gavs till kommunstyrelsen konstateras att kommunen tillämpar en resursfördelningsmodell som innebär att nämnder kompenseras för sina faktiska lokalkostnader. Medel som frigörs till följd av minskad lokalkostnad behålls som regel inte inom den nämnd som lämnar från sig en lokal. Tillkommande lokalkostnader till följd av investeringar kompenseras som regel fullt ut.

Kommunstyrelsen ges därför i uppdrag att föreslå konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt.

Genomförande av uppdraget

Uppdraget har genomförts av en arbetsgrupp med representanter från berörda nämnder under ledning av stadskontoret. Styrgrupp för arbetet har utgjorts av lokalstyrgrupp förstärkt med ekonomichefer för utbildningsförvaltningen, socialförvaltningen samt tekniska kontoret.

Operativt har arbetet genomförts av en arbetsgrupp bestående av:

Per Lantz (sammankallande) - Ekonom/Utredare, Stadskontoret
Annika Börjesson - Ekonom, Stadskontoret

Petter Odén - Controller, Kultur- och fritidsförvaltningen
Anna Larsson - Ekonom, Socialförvaltningen
Henrik Jonsson - Lokalplanerare, Utbildningsförvaltningen
Albert Åhs - Controller, Tekniska kontoret
Bengt Törnqvist – Verksamhetschef, Tekniska kontoret

Utgångspunkter för genomförande av arbetet

I det uppdrag som gavs till kommunstyrelsen hänvisades till att översynen avsåg internhyressystemet. I denna utredning görs bedömningen att frågan om bristande ekonomiska incitament kopplat till nämndernas efterfrågan på lokaler främst rör hur resurstilldelning sker till nämnderna. Förändrade ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler har därmed analyserats främst utifrån hur förändringar i resurstilldelning till nämnder kan skapa ytterligare ekonomiska incitament som påverkar nämndernas efterfrågan på lokaler.

Vad gäller kommunens internhyressystem, det vill säga hur lokalhyror för interna hyresgäster prissätts, gör utredningen bedömningen att nuvarande system med självkostnadshyra i huvudsak fungerar väl. Internhyressystemet som bygger på självkostnad bidrar inte till brister avseende ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. I nuvarande internhyressystem ska internhyran för en lokal fånga den faktiska kostnaden under en hyresperiod. Priset på lokalen ska därmed återspegla den faktiska resursförbrukningen för tillhandahållandet av lokalen. Kostnader som ligger till grund för internhyran avser kalkylerade avskrivningar, ränta, drift, administration och felavhjälpande underhåll under en hyresperiod om totalt tre år. Lokalanpassningar som genomförs på uppdrag av hyresgästen blir som regel hyrespåverkande direkt från det att investering genomförts och tagits i bruk. Kapitalkostnader till följd av reinvesteringar som genomförs av fastighetsägaren är också hyresgrundande, men först i samband med omräkning av hyror i samband med en ny hyresperiod. Sammantaget görs bedömningen att internhyran som hyresgästen belastas med speglar den faktiska kostnaden förknippad med hyresobjektet.

Resursfördelning till nämnd

De problem kopplade till ekonomiska incitament som identifierats i detta arbete rör främst hur resurser fördelas till nämnder för att täcka lokalkostnader. En betydande del av medelstilldelningen till nämndernas verksamhet sker genom fördelning via demografimodeller. Resurser allokeras till verksamheter utifrån prognostiserade demografiska förändringar i olika verksamheters målgrupper. Tilldelning av resurser utifrån demografi sker för följande verksamheter:

- Förskola
- Grundskola inklusive förskoleklass
- Anpassad grundskola
- Fritidsverksamhet
- Gymnasieskola
- Anpassad gymnasieskola
- Äldreomsorg
- Funktionshinderomsorg
- IFO
- Hälso- och sjukvårdsverksamheten

Demografimodellerna omfattar inte medel för att täcka lokalkostnader. Vad gäller lokalkostnader ersätts nämnderna istället för sina faktiska lokalkostnader. Kompensation för nya hyresobjekt utgår från tidpunkten då den tillkommande lokalen tas i bruk. Medel för att täcka tillkommande hyreskostnad avsätts i kommunstyrelsens budget och ombudgeteras till berörd nämnd från och med den tidpunkt då nämnden tar tillkommande lokal i bruk och debiteras hyreskostnad för lokalen. Nämnden frångår medel för avgående lokaler från och med den tidpunkt då ett internhyresavtal upphör.

Ovanstående modell att fördela resurser till nämnder är vanlig bland landets primärkommuner. Det gäller även i kommuner av Jönköpings storlek. Exakt vilka verksamheter som faktiskt omfattas av resurstilldelning via demografistilldelning kan dock variera mellan kommuner. I Jönköpings kommun är resurstilldelning via demografimodeller jämförelsevis omfattande. Modellerna omfattar dock inte lokalkostnader.

För verksamheter i Jönköpings kommun som inte har tilldelning via demografimodeller sker resurstilldelning genom tilldelning av ramanslag. Även för dessa verksamheter gäller att man gör skillnad på ersättning som utgår för lokalkostnader samt övriga kostnader. Anslag som avser lokalkostnader utgår för faktiska lokalkostnader och tillkommande och avgående kostnader regleras på samma sätt som beskrivits ovan. I nedanstående tabell återges nämndernas redovisade internhyror för verksamhetsåret 2024.

Tabell 1. Internt hyrda lokaler verksamhetsåret 2024

Nämnder	Hyreskostnad (tkr)	Andel per nämnd (%)
10 Kommunstyrelsen	13 446	1,5
13 Valnämnd	98	0,0
20 Stadsbyggnadsnämnd	18 411	2,0
25 Miljö- och hälsoskyddsnämnd	2 892	0,3
55 Tekniska nämnden	61 815	6,8
70 Barn- och utbildningsnämnd	378 923	41,4
71 Utbildnings- och arbetsmarknadsnämnd	86 162	9,4
80 Kultur- Och Fritidsnämnd	111 456	12,2
83 IFO-nämnd	58 889	6,4
84 Äldrenämnd	105 393	11,5
85 Funktionsstödsnämnd	76 827	8,4
Samtliga nämnder	914 312	100

Totalt uppgår kommunens kostnader för lokalhyror 2024 till drygt 900 mnkr. Av detta belopp avser drygt hälften lokaler som hyrs av barn- och utbildningsnämnden och utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden. Socialförvaltningens hyreskostnader utgör sammantaget cirka 26 % av kommunens totala hyreskostnader. Kultur- och fritidsnämnden har också betydande lokalkostnader. De utgör drygt 12 % av kommunens totala hyreskostnader. Sektorerna utbildning, kultur- och fritid samt omsorg svarar sammantaget för ungefär 90 % av kommunens lokalkostnader.

75 % av kommunens hyreskostnader avser internhyror för egenägda fastigheter. Resterande hyreskostnader avser internhyror för lokaler som hyrs in från externa fastighetsägare, exempelvis kommunala bolag, privata företag samt privatpersoner.

Problem med bristande incitament?

Den tidigare beskrivna modellen att fördela anslag för att täcka lokalkostnader medför att en nämnd inte har några starka ekonomiska incitament att reducera sina lokalkostnader. Nämnden tilldelas resurser efter faktiska lokalkostnader, vilket får som konsekvens att:

- När en nämnd lämnar ifrån sig lokaler belönas den inte genom att den får behålla hela eller del av anslaget avsett för att täcka tidigare hyreskostnad. Anslaget reduceras med avgående hyreskostnad.
- I samband med större ny- eller ombyggnationer av verksamhetslokaler påverkas inte nämndens ekonomi direkt av storlek på tillkommande hyreskostnad. Tillkommande hyreskostnad kompenseras genom utökat anslag. Återhållsamhet i efterfrågan på nya eller ombyggda lokaler premieras därmed inte.
- En nämnd kan heller inte planera med anslag som avser att täcka lokalkostnader, som med övriga anslag nämnden tilldelats. Den kan exempelvis inte omvandla medel för lokaler till medel för att täcka personalkostnader mm. Anslag för lokalkostnader är bundna till att täcka just kostnader för verksamhetslokaler. Medlen har snävt utifrån verksamhetens perspektiv ingen alternativ användning inom verksamheten. Avvecklas lokalen, försvinner anslaget.

Handlingsalternativ - ökat inslag av ekonomiska incitament

I detta arbete har en omvärldsbevakning genomförts med fokus på resursfördelningsmodeller som skapar ökat inslag ekonomiska incitament kopplat till nämndernas användning av lokaler. Omvärldsbevakningen har utmynnat i att det åtminstone finns två typer av modeller som medför ett ökat inslag av ekonomiska incitament för enskilda nämnden som internhyr lokaler.

I denna rapport benämns modellerna för ”Linköpingsmodellen” respektive ”Kungsbackamodellen”. Av benämningarna framgår i vilka kommuner som vi återfunnit modellerna. I följande avsnitt beskrivs huvuddragen i de båda modellerna.

”Linköpingsmodellen”

Ovanstående modell för resursfördelning tillämpas inom barn- och utbildningssektorn samt äldreomsorgen. Resursfördelning till övriga verksamheter sker på mer traditionellt sätt där nämnder begär utökad anslag avseende investerings- och hyresanslag vid en utökad användning av lokaler.

En viktig utgångspunkt i denna modell är att de demografiska resursfördelningsmodeller som tillämpas gentemot nämnder inkluderar lokalkostnader. Ersättningen kr/elev eller kr/brukare bygger på nyckeltal som inkluderar lokalkostnad. I Linköpings fall hämtas nyckeltalen som ligger till grund för ersättningen från systemet för kostnadsutjämning för primärkommuner och räknas sedan upp till aktuellt år med indexet Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som tas fram av Sveriges Kommuner och Regioner. PKV avser att spegla prisutveckling inom kommunal verksamhet och SKR gör också prognoser avseende indexets framtida utveckling på kort och medellång sikt.

Förändring i demografi i olika åldersgrupper tillsammans med prisuppräkning över tid genererar en medelstillsättning till nämnd som ska täcka nämndens förändrade kostnader, inklusive förändrade kostnader för lokaler. Konsekvensen av detta blir att:

- Nämnden i sitt budgetförslag ska rymma nämndens samtliga kostnader, det vill säga även tillkommande och avgående lokalkostnader, inom tilldelad ram. Resursfördelning till nämnd påverkas inte av nämndens förändrade lokalanvändning. Tillkommande lokaler måste finansieras inom tilldelad ram.
- Medel som frigörs till följd av att lokaler avvecklas behålls inom nämnden och kan användas för annat ändamål.
- Nämnden kan omprioritera medel mellan exempelvis lokaler och personalkostnader mm, exempelvis i samband med effektiviseringskrav.

Modellen kan sägas medföra en decentraliserad form av ekonomistyrning som ställer krav på att mycket av den långsiktiga ekonomiska planeringen, inklusive lokalresursplaneringen, sker på nämndsnivå. Åtminstone gäller detta i de fall resursfördelning till nämndens verksamheter sker genom demografimodeller som inkluderar lokalkostnad. För de nämnder som inte får medelstilldelning via demografistilldelning och där anslagstilldelning sker på mer traditionellt sätt gäller ovanstående naturligtvis i betydligt mindre utsträckning. Dessa nämnders lokalbehov varierar betydligt mindre över tid givet att inte någon verksamhet tillförs eller försvinner från nämndens uppdrag.

En variant på den modell som tillämpas i Linköping återfinns i Örebro. I Örebro omfattar den dock enbart utbildningssektorn. Den används alltså inte inom äldreomsorgen. I Örebro tillskjuter man centrala medel i de fall där det inte bedöms som rimligt att en tillkommande kostnad ska finansieras inom befintlig demografimodell. Behovsprövning sker av central budgetberedning och beslutas av fullmäktige i samband med budgetbeslut. Centrala tillskott motiveras i första hand med kostnadsförändringar som inte är beroende av demografi, exempelvis ökade lokalkostnader på grund av reinvesteringar i befintliga fastigheter som inte påverkar utbildningskapacitet eller helt nya verksamheter inom en nämnd. Ersättning kan också utgå om det bedöms som olämpligt att avveckla verksamhetslokaler på grund av en tillfällig nedgång i verksamhetens målgrupp (antalet barn och elever).

För- och nackdelar med Linköpingsmodellen

Åtminstone i den form som denna modell tillämpas i Linköping skapar den tydliga ekonomiska incitament för nämnder att hushålla med lokalresurser. Alla förändrade lokalkostnader som sker inom verksamheten ska rymmas inom den ram som tilldelats nämnden. Framtida lokalkostnader måste därmed alltid vägas mot andra behov som återfinns i verksamheten. Enligt uppgift så har Linköping inte tillskjutit ytterligare medel till berörda nämnder, utöver vad demografimodellen genererar, sedan den började tillämpas 2019. Ersättning till äldreomsorgen har dock justerats i nivåhöjande riktning vid minst ett tillfälle, jämfört med utformning av ursprunglig modell.

Arbetsgruppen gör bedömningen att Linköpingsmodellen kan vara svår att tillämpa, åtminstone utan ytterligare kompensationer till enskilda nämnder, i situationer med kraftiga befolkningsförändringar i olika målgrupper. När befolkning i målgruppen minskar medför detta en minskad medelstildelning i direkt proportion till befolkningsminskning. Lokalkostnader kan åtminstone på kort sikt vara problematiska att reducera i motsvarande grad.

***Exempel 1:** I kommunens senaste befolkningsprognos beräknas antalet 1-5 åringar minska med knappt 600 barn till och med utgången av 2029. Det motsvarar ett minskat barnantal med drygt 7 %.*

Avveckling av motsvarande lokalyta inom förskoleverksamheten fram till utgången av 2029 kan bli problematisk eftersom nedgången i barnantal inte tar sig uttryck i att hela förskolor tomställs utan att det i stället sker en utglesning av barn på många förskolor.

När befolkning i en målgrupp ökar medför detta att medelstildelning ökar direkt i proportion till befolkningsökning i aktuell målgrupp. Om det tillkommande behovet behöver tillgodoses genom nybyggnation så kan det komma behöva genomföras kompensationer på grund av att nybyggda ytor har kraftigt avvikande hyreskostnader jämfört med befintliga verksamhetslokaler. Ersättningsnivåer som tillämpas för befintliga lokaler speglar inte kostnader på marginalen för tillkommande nybyggnation.

***Exempel 2.** I kommunens senaste befolkningsprognos förväntas antalet äldre (Personer 80 år och äldre) öka med cirka 27 % fram till 2035. Det motsvarar en ökning med cirka 2 400 personer.*

Kommunen planerar för närvarande att bygga ut antalet äldreboendeplatser med cirka 400 platser, vilket innebär att antalet platser i relativa tal ökar ungefär lika mycket som målgruppen för äldreomsorg. Den absoluta merparten platser planeras tillkomma genom nybyggnation.

Socialförvaltningens kalkylerade lokalkostnad för ett nybyggt äldreboende uppgår till drygt 300 tkr per plats under de inledande åren. Den genomsnittliga hyreskostnaden för befintliga äldreboenden uppgår till knappt 48 tkr per plats. Den höga marginalkostnaden avseende tillkommande äldreboendeplatser kan därmed vara problematisk att rymma i en demografipeng som bygger på en genomsnittlig kostnad baserad på kommunens befintliga äldreboenden.

Exempel 1 och 2 ovan visar på att givet att en fördelningsmodell liknande den i Linköpings kommun ska införas i kommunen så bör man utforma den på ett sådant sätt att den fortsatt tillåter kompensation till nämnd för vissa typer av kostnader som nämnden av strukturella skäl inte kan hantera fullt ut på kort sikt. Alternativet blir annars att nämnden får hantera obalanser mellan kostnader och intäkter genom att ytterligare minska på de kostnader som är påverkbara på kort sikt, vilket sannolikt främst utgör personalkostnader.

Det kan också konstateras att modellen enbart tillämpas för verksamheter där resursfördelning sker med demografimodeller. Som visats tidigare återfinns en stor del av Jönköpings kommuns totala användning av lokaler i sådana verksamheter. Givet att denna modell tillämpas behöver dock ytterligare incitament införas för verksamheter som inte har resursfördelning via demografimodeller. Åtminstone om syftet är att införa ett ökat inslag av ekonomiska incitament även för dessa verksamheter. I den sistnämnda gruppen återfinns exempelvis en stor del av verksamheterna som är lokaliserade i kommunens administrativa lokaler. För dessa verksamheter kommer inte Linköpingsmodellen att medföra några förändrade ekonomiska incitament vad gäller lokalanvändning. Inte heller för kultur- och fritidsnämnden som är en relativt betydande användare av lokaler i kommunen.

”Kungsbackamodellen”

I denna modell hanteras ersättning för lokalkostnader separat från övriga verksamhetskostnader. Fokus i denna modell ligger på förändringar i lokalkostnader på objektsnivå (avgående och tillkommande lokalkostnader). Ekonomiska incitament skapas genom att kostnad för tillkommande lokaler inte ersätts fullt ut på objektsnivå. I de fall då lokaler avvecklas får berörd nämnd behålla en del av det anslag som frigörs i och med att lokalkostnaden försvinner från nämndens verksamhet. Om anslagsökning i samband med avveckling av lokaler är permanent eller tillfällig beslutas av kommunstyrelsen.

För en enskild nämnd innebär ovanstående att minskning av nämndens lokalkostnader kan användas för att möta besparingskrav som läggs på en nämnd. Medel avsedda för att täcka lokalkostnader kan därmed omvandlas till anslag avsedda att täcka andra kostnader, exempelvis personalkostnader. Nämnden blir inte med automatik av med anslag bara för att den lämnar en lokal och den kan också prioritera mellan lokalkostnader och andra typer av kostnader genom att omvandla lokalkostnader till andra typer av kostnader.

I Kungsbacka hanteras tillkommande lokalkostnader utifrån en 80/20-regel. 80% av den tillkommande kostnaden ersätts med anslag. 20 % av kostnadsökningen förutsätts finansieras inom nämndens befintliga anslag.

Avgående lokaler hanteras genom att anslag motsvarande 80 % av den avgående lokalkostnaden förs till fastighetsägande nämnd under första året som lokalen friställs. Fastighetsägande nämnd förväntas ha kostnader för objektet i avvaktan på en ny intern hyresgäst alternativt försäljning/omvandling av objektet. Om lokalerna hyrs ut tidigare än inom ett år upphör ersättning till fastighetsägande nämnden. Resterande del av anslaget, det vill säga 20%, behålls under år 1 av nämnd som lämnat lokalen.

Efter år 1, eller efter det att ersättningen till den fastighetsägande nämnden upphört, kan ett varaktigt anslag föras till den nämnd som lämnat lokalen uppgående till maximalt hela det tidigare hyresbeloppet. En lägre andel av hyran än så kan också utgå till den aktuella nämnden.

Det är kommunstyrelsen som beslutar om nivån på anslagsökning som ska utgå till den nämnd som lämnat lokalen.

För- och nackdelar med Kungsbackamodellen

I den form som modellen är utformad i Kungsbacka skapar den tydliga ekonomiska incitament för nämnder att hushålla med lokalresurser. Hyran för tillkommande lokaler kompenseras inte fullt ut via anslagsökningar. Ett minskat lokalanvändande belönas i form av att den nämnd som återlämnar lokaler får behålla hela eller åtminstone delar av det anslag som tidigare använts för att täcka lokalkostnaden. Nämnden kan därmed omdirigera resurser som används för att täcka lokalkostnader, till att i stället täcka personalkostnader m.m.

Enligt uppgift så är modellen ibland svår att tillämpa vad gäller tillkommande lokaler. Kungsbackas folkmängd har vuxit mycket snabbt under de senaste decennierna vilket inneburit att nya lokalbehov i stor utsträckning behövt tillgodoses genom nybyggnation. Nybyggnationen genererar inledningsvis höga hyresnivåer och om 20 % av de tillkommande lokalkostnaderna ska rymmas inom befintlig ramtilldelning så finns det en uppenbar risk för att nybyggda skolor och äldreboenden påverkar personaltäthet. Enligt uppgift är det vanligt med avsteg från modellen och att nämnden de facto kompenseras för betydligt mer än 80 % av tillkommande hyreskostnad.

Uppsägningstider för lokaler i internhyreskontrakt är en faktor av viss betydelse i denna modell. I Kungsbacka tillämpas en uppsägningstid på sex månader. Motsvarande uppsägningstid i Jönköpings kommun är som regel nio månader. För nybyggda verksamhetslokaler är dock uppsägningstiderna betydligt längre i såväl Kungsbacka som Jönköping.

Det är viktigt i denna modell att definiera vad som utgör uthyrningsbara enheter och vad som därmed också utgör uppsägningsbara enheter. Att lämna tillbaka ytor som inte går att hyra ut till någon annan användare alternativt sälja medför sannolikt ingen besparing eftersom lokalkostnaden då kvarstår i kommunen. Den redovisas bara på en annan nämnd, i det här fallet den fastighetsägande nämnden.

Exempel 1: I kommunens senaste befolkningsprognos beräknas antalet 1-5 åringar minska med knappt 600 barn till och med utgången av 2028. Det motsvarar ett minskat barnantal med cirka 7,3 %.

I den utsträckning som förskoleverksamheten kan avveckla och återlämna förskolelokaler så kommer en del av de medel som frigörs till följd av detta att behållas inom förskoleverksamheten. Det är i så fall medel som kan användas för verksamhetsutveckling, att möta effektiviseringskrav mm. Om nämnden fortsatt ändå väljer att behålla en förskolelokal utgår fortsatt anslag för att täcka befintlig lokalkostnad.

Det är värt att notera att i detta exempel skapar Kungsbackamodellen sannolikt inte lika starka incitament som Linköpingsmodellen att lämna lokaler. I Linköpingsmodellen reduceras lokalanslagen i takt med faktisk befolkningsförändring och om inte nämnden kompenseras för detta tvingas den avveckla lokaler alternativt minska personalkostnader oproportionerligt mycket, det vill säga minska personaltätheten i verksamheterna.

Exempel 2. I kommunens senaste befolkningsprognos förväntas antalet äldre (Personer 80 år och äldre) öka med cirka 27 % fram till 2035. Det motsvarar en ökning med cirka 2 400 personer.

Kommunen planerar för närvarande att bygga ut antalet äldreboendeplatser med cirka 400 platser, vilket innebär att antalet platser i relativa tal ökar ungefär lika mycket som målgruppen för äldreomsorg. Tillskottet av platser planeras tillkomma genom nybyggnation. Socialförvaltningens kalkylerade lokalkostnad för ett nybyggt äldreboende uppgår till drygt 300 tkr per plats under de inledande åren. Givet att nämnden ersätts med 80 % av tillkommande lokalkostnad ska cirka 60 tkr/plats rymmas inom befintlig ramtilldelning. För ett äldreboende med 80 platser motsvarar detta cirka 4,8 mnkr per år och för totalt 400 platser blir motsvarande uppgift cirka 24 mnkr.

Det kan noteras att Kungsbackamodellen inte förutsätter resursfördelning via demografimodell eller liknande. Modellen kan i princip tillämpas lika över samtliga verksamheter. Den reglerar bara hur tillkommande lokalkostnader ska finansieras och hur resurser till följd av lediggjorda

lokaler ska fördelas. Därmed bedöms den vara fullt tillämpbar exempelvis i samband med förtätning av administrativa lokaler.

Vissa inslag i modellen kan möjligtvis upplevas som administrativt krångliga. Exempelvis ska 80 % av en hyra kompenseras för tillkommande lokaler. Det innebär att anslaget behöver räknas om med 80 % varje år utifrån hyresförändring på objektet. Livslängden på en ny verksamhetslokal är som regel minst 40-50 år och i praktiken ofta längre än så. Ersättningsnivån för tillkommande lokaler är antagligen mycket administrativt krånglig att upprätthålla över en längre tidsperiod.

Överväganden - ekonomiska incitament

I denna utredning presenteras två olika modeller för att öka inslaget av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning. Modellerna så som de beskrivits i rapporten är naturligtvis möjliga att anpassa för Jönköpings förhållanden. Modellerna skulle också kunna tillämpas parallellt, det vill säga Linköpingsmodellen kan tillämpas för de verksamheter som har resursfördelning via demografimodeller och Kungsbackamodellen kan tillämpas för övriga verksamheter.

Linköpingsmodellen kan kombineras med tilläggsanslag (benämns strukturstöd i Örebro) för att täcka vissa lokalkostnader som inte bedöms som rimliga att täcka inom den tilldelning som sker via demografimodell. Sådana tilläggsanslag skulle kunna vara aktuella att tillämpa för att under en viss tid täcka upp för lokalkostnader som på kort sikt är fasta kostnader. Exempelvis i samband med nedgångar i barn- eller elevkullar. Alternativt att täcka upp för kraftigt stigande lokalkostnader till följd av stort tillskott av nyproducerade lokaler.

Vad gäller Kungsbackamodellen kan den tillämpas till vissa delar. Exempelvis kan man tänka sig att man enbart tillämpar den del av modellen som rör finansiering av tillkommande kostnader för nya lokaler. Alternativt att man enbart tillämpar modellen till den del som rör ersättning till nämnder som återlämnar lokaler till fastighetsägaren. Den del av Kungsbackamodellen som avser ersättning för tillkommande lokaler syftar främst till att hålla tillbaka nämndernas efterfrågan på ytterligare lokaler. I Jönköpings kommun har nyligen investeringsramar

börjat tillämpas, vilka bedöms ha samma syfte, det vill säga att hålla tillbaka nämndernas efterfrågan på ytterligare lokaler. Investeringsramar handlar dock inte så mycket om förändrade incitament för nämnder, utan i stället är det en form av regelstyrning där maximal storlek på nämndens lokalinvestering definieras. Investeringsramar har därför inte berörts i denna utredning.

Lokalplaneringens roll

De modeller som beskrivits i tidigare avsnitt ersätter inte behovet av en fungerande lokalplanering. Tvärtom så förutsätter de en välfungerande lokalplaneringsfunktion om de ska fungera i praktiken. Alldeles särskilt mycket bedöms detta gälla för Linköpingsmodellen. Den förutsätter nämligen att nämnder som omfattas av resursfördelning via demografimodeller successivt anpassar sina lokalkostnaden utifrån faktiska demografiska förändringar i sina målgrupper. Något som kräver en mycket nära samverkan mellan lokalplanering och ekonomisk planering på nämndsnivå.

I båda de redovisade modellerna blir förändrade lokalkostnader ett mer betydelsefullt inslag i nämndernas ekonomiska planering. Ökade lokalkostnader till följd av ökad inhyrning ersätts inte fullt ut i någon av modellerna. De båda modellerna medför också att medel bundna i nämndens befintliga hyreskontakt åtminstone på sikt kan omdirigeras till att användas för att täcka andra typer av kostnader inom nämndens verksamhet. Rimligtvis medför ovanstående att betydelsen av nämndens lokalplanering ökar. Vidare också att nämndens lokalplaneringsfunktion funktionellt knyts närmare ekonomifunktionen.

Lokalresursplanering i Jönköpings kommun

Kommunfullmäktige beslutade 2022-03-11 § 69 om program för lokalförsörjning i Jönköpings kommun. Av programmet framgår att varje nämnd ansvar för lokalresursplanering inom sitt verksamhetsområde. Nämndens lokalresursplanering ska sträcka sig över den närmaste tioårsperioden. Lokalresursplanering är en ständigt pågående process som bland annat ska ligga till grund för prioriteringar/omprioriteringar i nämndens förslag till investeringsplan. Lokalresursplaneringen omfattar också planering av framtida användning av befintlig lokalresurs. Planering omfattande den närmaste tioårsperioden ska dokumenteras i en lokalresursplan som beslutas av ansvarig nämnd. Lokalresursplanen ska hållas aktuell och utgöra grund för nämndens förslag till investeringsplan.

Kommunstyrelsen svarar för att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet bistår de olika nämnderna med kompetens inom fastighetsområdet. Tekniska nämndens fastighetsverksamhet ansvarar dessutom för lokalresursplanering rörande kommunens förvaltningslokaler. Kommunstyrelsen ansvarar för att nämndernas lokalresursplanering samordnas, bland annat inom ramen för arbetet med framtagande av VIP samt inom den så kallade lokalstyrgruppen. Kommunstyrelsen svarar också för att tillhandahålla gemensamma planeringsförutsättningar (exempelvis befolkningsprognos och kommunalt bostadsförsörjningsprogram) samt beslutsstöd för lokalresursplanering. Beslutad VIP med investeringsplan sätter de ekonomiska ramarna för nämndernas arbete med lokalresursplanering.

Nämndernas lokalresursplaner

Nämndernas framtagande av lokalresursplaner sker i varierad omfattning idag. Planerna är, i den utsträckning de tas fram, varierande till sin utformning och till sitt innehåll. Lokalresursplaneringen styr i hög utsträckning investeringar i verksamhetslokaler samt vilka lokalresurser som ska avvecklas. Arbetsgruppen som arbetat med denna utredning gör bedömningen att, parallellt med utveckling av ekonomiska incitament kopplat till nämndernas lokalanvändning, bör följande prioriteras vad gäller utveckling av kommunens lokalresursplanering:

- Nämndernas lokalresursplaner behöver standardiseras ytterligare. Något som kan ske inom ramen för kommunstyrelsens uppdrag att utarbeta gemensamma mallar för nämndernas lokalresursplanering samt att svara för samordning av nämndernas planering.
- En standardisering av nämndernas lokalresursplaner möjliggör att planerna kan sammanställas i en kommunövergripande lokalresursplan. Den kommunövergripande planen bör integreras i arbetet med VIP och ligga till grund för framtagande av investeringsplan samt beräkning av tillkommande och avgående lokalkostnader i kommunen. Planen bör även innehålla tillkommande/avgående externa inhyrningar under perioden.

- Större reinvesteringar och ersättningsbyggnationer behöver integreras bättre i nämndernas långsiktiga ekonomiska planering jämfört med i dag. Större reinvesteringar i verksamhetslokaler resulterar i stora hyresförändringar för enskilda nämnder, vilket måste beaktas i nämndens långsiktiga ekonomiska planering.
- Tekniska nämnden svarar för planering och genomförande av reinvestering i kommunens egenägda lokaler, men denna planering behöver samordnas bättre med nämndernas lokalresursplanering. Plan avseende reinvesteringar ska omfatta samma tidsperiod som nämndernas lokalresursplaner och integreras i VIP på samma sätt som nämndernas lokalresursplaner.

Fortsatt hantering av ärendet

Utredningen lämnar inget förslag till vilken modell som ska införas i Jönköpings kommun. Utredningen, med beskrivning av de olika identifierade modellerna, skickas ut på remiss till nämnderna för synpunkter. Därefter återrapporterar stadskontoret uppdraget till kommunstyrelsen och kommunfullmäktige.

Oavsett val av modell behöver ytterligare förberedelser göras innan en ny modell kan börja tillämpas i Jönköpings kommun. Om kommunen väljer att gå vidare med hela eller delar av Kungsbackamodellen behöver en genomlysning göras avseende befintliga internhyresavtal avseende uppsägningstider. Vidare behöver ett regelverk tas fram avseende i vilka situationer ersättning kan utgå till nämnd när den lämnar från sig lokaler, kriterier för storlek på ersättning, kriterier för minsta uppsägningsbara lokalenhet mm. Det behöver också klargöras vem som fattar beslut om ersättning som utgår till nämnd för lokaler som sägs upp och lämnas tillbaka till fastighetsägaren.

Om kommunen går vidare med Linköpingsmodellen behöver merparten av ovanstående aktiviteter sannolikt också genomföras. Därutöver behöver resursfördelningsmodellerna revideras för de verksamheter som idag omfattas av demografimodeller. Berörda nämnder behöver sannolikt också se över och revidera egna rutiner rörande framtagning av respektive nämnds budgetförslag.

Oavsett val av modell gör utredningen bedömningen att en ny modell tidigast kan börja tillämpas från och med verksamhetsåret 2027.

§ 88

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

Tn/2025:107 290

Sammanfattning

I samband med beslut om verksamhetsplanen VIP 2025–2027 fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda kommunens hyresmodell. Syftet är att föreslå förändringar som skapar incitament för nämnder att lämna lokaler med låg nyttjandegrad. Utredningen sker i samverkan med flera nämnder och skulle först redovisas i juni 2025, men har skjutits upp till september för att möjliggöra synpunkter från berörda nämnder.

Utredningen har analyserat modeller i Linköping och Kungsbacka för att förstå hur incitament kan skapas genom internhyressystemet.

Beslutsunderlag

Tekniska kontorets tjänsteutlåtande 2025-06-23

Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Tekniska kontorets förslag

- Tekniska nämnden avger yttrande i enlighet med tekniska kontorets tjänsteutlåtande 2025-06-23.

Tekniska nämndens behandling 2025-08-27

Yrkanden

Ordföranden Lynn Carlsson (S) yrkar för majoriteten (Socialdemokraterna, Centern, Miljöpartiet och Vänsterpartiet) bifall till tekniska kontorets förslag.

Kristian Aronsson (SD) yrkar för Sverigedemokraterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Kenth Rossler (M) yrkar för Moderaterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Anders Hulusjö (KD) yrkar för Kristdemokraterna bifall till ordförandens m.fl. förslag.

Tekniska nämndens beslut

- Tekniska nämnden avger yttrande i enlighet med tekniska kontorets tjänsteutlåtande 2025-06-23.

Beslutet expedieras till:

Kommunstyrelsen

Justerandes sign

Utdragsbestyrkande

Remiss, Ekonomiska incitament och nämnder- nas användning av lokaler

Tn/2025:107 290

Sammanfattning

I samband med beslut om verksamhetsplanen VIP 2025–2027 fick kommunstyrelsen i uppdrag att utreda kommunens hyresmodell. Syftet är att föreslå förändringar som skapar incitament för nämnder att lämna lokaler med låg nyttjandegrad. Utredningen sker i samverkan med flera nämnder och skulle först redovisas i juni 2025, men har skjutits upp till september för att möjliggöra synpunkter från berörda nämnder.

Utredningen har analyserat modeller i Linköping och Kungsbacka för att förstå hur incitament kan skapas genom internhyressystemet.

Beslutsunderlag

Tekniska kontorets tjänsteutlåtande 2025-06-23

Remiss, Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Förslag till Tekniska nämnden

- Tekniska kontorets avger yttrande i enlighet med tekniska kontorets tjänsteutlåtande 2025-06-23.

Ärende

I samband med beslut om VIP 2025-2027 gavs kommunstyrelsen i uppdrag att utreda vissa aspekter av kommunens hyresmodell. Utredningen ska redovisa konkreta förändringar som kan förväntas skapa ökade incitament för nämnder att lämna lokaler där nyttan av pågående lokalanvändande är lågt. Enligt beslutet ska utredningen genomföras i samverkan med tekniska nämnden, funktionsstödsnämnden, äldrenämnden, barn- och utbildningsnämnden, utbildnings- och arbetsmarknadsnämnden samt kultur- och fritidsnämnden. Utredningen skulle redovisas till kommunfullmäktige senast i juni 2025. Efter redovisning av ärendet i kommunstyrelsens ledningsutskott har tidpunkt för redovisning till fullmäktige flyttats till september 2025. Detta i syfte att berörda nämnder ska ges tid att lämna sina synpunkter i ärendet.

En utredningsrapport är framtagen och tekniska nämnden har beretts möjlighet att avge yttrande.

Utredningen har undersökt hur andra kommuner hanterar incitament för lokaler i internhyressystemet.

Linköpingsmodellen

Linköpingsmodellen ersätter verksamheten med kr/elev eller kr/brukare som i sin tur bygger på nyckeltal som inkluderar lokalkostnad. I Linköpings fall hämtas nyckeltalen som ligger till grund för ersättningen från systemet för kostnadsutjämning för primärkommuner. Ersättningen prisjusteras med indexet Prisindex för kommunal verksamhet (PKV) som tas fram av Sveriges Kommuner och Regioner.

Linköpings kommun har organiserat sin förvaltning av fastigheter inom ett kommunalt bolag, Lejonfastigheter. Vid en jämförelse mellan kommunerna kan det konstateras att lokalkostnaderna skiljer sig åt vid en jämförelse mellan kommunerna för förskola, grundskola F-9, gymnasieskola samt äldreomsorg. Nedanstående jämförelser är hämtad från Kolada.

Nyckeltal	Område	2022	2023	2024
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	Jönköping	27 964	27 806	28 829
Bruttokostnad lokaler kommunal förskola, kr/inskrivet barn	Linköping	32 853	31 449	33 264
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola F-9, kr/elev	Jönköping	17 067	16 710	18 435
Kostnad för lokaler i kommunal grundskola F-9, kr/elev	Linköping	23 175	24 492	26 246
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	Jönköping	16 885	17 672	17 904
Kostnader för lokaler i kommunal gymnasieskola, kr/elev	Linköping	25 721	27 677	28 818
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	Jönköping	3 868	4 142	4 761
Bruttokostnad lokaler äldreomsorg, kr/inv 65+	Linköping	7 773	8 310	8 916

Jämförelsetalen visar på skillnader i kostnader mellan kommunerna för de valda verksamheterna.

Vid en jämförelse mellan kommunerna avseende standardkostnad enligt systemet för kostnadsutjämning för primärkommuner gäller nedanstående belopp för 2025.

Standardkostnad, kr/inv.				
Län	Förskoleverk- samhet och skol- barnsomsorg	Grundskola F- 9	Gymnasie- skola	Äldreomsorg
Linköping	9 208	13 762	4 578	11 320
Jönköping	9 573	14 219	4 549	12 167

Sammanställningarna visar att verksamheterna i Jönköping har andra förutsättningar än Linköping avseende hur lokalkostnaderna för befintliga lokaler påverkar verksamheten. Det innebär samtidigt att marginaleffekterna vid tillkommande/avgående lokaler får olika konsekvenser i Jönköping respektive Linköping. Möjligheten att till en del finansiera nybyggda lokaler genom lokalsamordning är sämre i Jönköping än Linköping enligt Linköpingsmodellen.

En decentraliserad modell såsom Linköpingsmodellen leder till en större rådighet för nämnderna att optimera sin lokalanvändning då nämnden får behålla eventuella besparingar från avvecklade lokaler. Nämnder ges också en större frihet att omfördela resurser mellan olika kostnadsslag (exempelvis mellan personal och lokaler). På grund av att modellen baseras på demografiska nyckeltal justerade för prisutveckling (PKV), finns en förutsägbar koppling mellan befolkningsutveckling och tilldelade medel.

En problematik med modellen är risker med stora marginalkostnader för nybyggnation i förhållande till befintliga lokaler. Med hänsyn till nuvarande kostnadsfördelning kommer det sannolikt få en större påverkan i Jönköping än Linköping vid nybyggnation av lokaler vilket kan medföra att viktiga investeringar i lokalstandard skjuts upp eller prioriteras ned till förmån för kortsiktiga behov. Ombyggnad eller nybyggnad på mindre orter kommer sannolikt påverkas i större omfattning då mindre enheter vanligen är mer resurskrävande.

Kungsbackamodellen

Enligt Kungsbackamodellen hanteras lokalkostnader separat från övriga kostnader. Nämnden kompenseras inte fullt ut vid tillkommande lokaler, 20% av den tillkommande lokalkostnaden väntas rymmas inom befintlig budgetram vilket innebär krav på effektivisering av lokaler eller personal vid nybyggnation. Vid uppsägning av lokaler får nämnden som lämnar lokalerna behålla 20% under en 1 år och fastighetsförvaltningen behåller 80% av budgetanslaget under 1 år. Enligt vad som framkommer i rapporten sker det avsteg från modellen på grund av modellens konsekvenser för verksamheten vid en stark tillväxt.

Modellen ger incitament att hushålla med lokalresurser dels genom inbyggda besparingskrav i samband med nybyggnadskrav, dels genom en möjlighet att tillgodogöra sig budgetmedel i samband med avflyttning.

Aspekter som kan anses vara problematiska är att trots införande av en modell finns det alltså en oförutsägbarhet då kommunstyrelsen beslutar om framtida budgetanslag och vid behov av expansion riskerar modellen skapa hinder på grund av möjliga krav på besparingar inom verksamheten. Fastighetsförvaltningen riskerat en ekonomisk obalans i det fall det

sker en mer omfattande avveckling av lokaler och att fastighetsverksamheten inte har full rådighet över uthyrning eller avveckling av lokaler genom rivning eller försäljning.

Lokalresursplanering

Som nämns i rapporten behövs det alltså en välfungerande lokalplanering. Syftet med lokalplanering är att kunna hantera variationer i demografi tillsammans med förändrade verksamhetsmässiga och tekniska krav samt behov av reinvestering. Vidare påtalas att behovet av en välfungerande lokalplanering och en modell för ekonomiska incitament inte ersätter behovet av lokalplanering. Resultatet från vad som framkommer i framtagna planer behöver integreras i nämndernas budgetarbete och långsiktiga planering. Planerna behöver också samordnas med de reinvesteringsbehov som föreligger för lokaler som är byggda under fram till 1990.

Sammanfattande kommentarer

Sammanställningen visar att det finns en problematik med modeller som innehåller inbyggda besparingskrav, särskilt vid med verksamheter som möts av en stark tillväxt. Samtidigt är det nödvändigt med ett tydligt regelverk som ger klara förutsättningar i samband med tillkommande eller avgående lokaler. Tydliga riktlinjer bör etableras kring på vilka grunder och i vilken omfattning budgetanslag tilldelas nämnderna vid lokalförändringar. En modell som leder till att nödvändiga investeringar eller investeringar i enheter som är mindre rationella bör undvikas.

Under den demografiska tillväxt som skett för åldrarna 1-18 år har genomförda projekt ofta ersatt lokaler som varit sämre anpassade för dagens verksamhet samt större reinvesteringsbehov. Motsvarande behov föreligger för närvarande för särskilt boende för äldre där planerade projekt delvis innebär tillkommande platser och samtidigt ersätter boenden med anpassnings och upprustningsbehov. Det finns möjlighet att komplettera lokalresursplaner med aktuell lokalanvändning med hjälp av mätning. Med planer och lokalanvändning som grund kan det tillämpas riktade besparingskrav mot verksamheter för att effektivisera lokalanvändningen.

Utifrån tekniska kontorets tjänsteutlåtande sammanfattas svar på stadskontorets frågor nedan:

Frågeställningar:

1. Lämpligheten i att tillämpa de olika modellerna som presenteras i utredningen?
2. Finns det inslag i de presenterade modellerna som är särskilt meningsfulla att arbeta vidare med?
3. Nödvändiga kompletteringar av modellerna som behöver göras om de ska tillämpas?

Svar på frågeställningarna:

1. Lämpligheten i att tillämpa de olika modellerna

Linköpingsmodellen

- **Fördelar:** Ger nämnderna större rådighet över sin lokalanvändning och möjlighet att omfördela resurser mellan kostnadsslag. Har en förutsägbar koppling till befolkningsutveckling via demografiska nyckeltal.
- **Nackdelar:** Risk för höga marginalkostnader vid nybyggnation, särskilt i Jönköpings läge med generellt lägre lokalkostnader. Kan leda till uppskjutna investeringar, särskilt på mindre orter.
- **Bedömning:** Delvis lämplig. Grundtanken om ökad rådighet och incitament att avveckla lokaler är positiv, men modellen behöver justeras för att undvika negativa effekter vid ny- eller ombyggnation.

Kungsbackamodellen

- **Fördelar:** Ger incitament att hushålla med lokaler genom inbyggt effektiviseringskrav vid nybyggnation och viss ekonomisk bonus vid avveckling.
- **Nackdelar:** Kan skapa budgetosäkerhet och hämma expansion vid behov. Riskerar obalans i fastighetsförvaltningens ekonomi vid större avvecklingar.
- **Bedömning:** Mindre lämplig i sin nuvarande form för en växande kommun som Jönköping, då modellen kan motverka nödvändig kapacitetsökning i tillväxtfaser.

2. Inslag i modellerna som är meningsfulla att arbeta vidare med

- **Från Linköpingsmodellen:**
 - Decentralisering av ansvar och rådighet över lokalkostnader till nämnderna.
 - Möjlighet att behålla besparingar vid minskad lokalanvändning.
 - Koppling till demografiska nyckeltal för ökad förutsägbarhet.
- **Från Kungsbackamodellen:**
 - Tydliga ekonomiska incitament vid avveckling av lokaler (exempelvis att behålla en viss del av besparingen).
 - Effektiviseringskrav vid nybyggnation för att stimulera resurseffektiv lokalanvändning.

3. Nödvändiga kompletteringar om modellerna ska tillämpas

1. Skydd mot investeringsförseningar:

- Införa mekanismer som säkerställer att nödvändiga investeringar inte skjuts upp p.g.a. kortsiktiga budgeteffekter (t.ex. särskild investeringspott eller undantagsregler).

2. Balans mellan tillväxt och effektivisering:

- Vid stark demografisk tillväxt bör effektiviseringskraven justeras så att de inte hindrar kapacitetsökning.

3. Tydliga riktlinjer och processer:

- Klara regler för hur och när budgetjusteringar sker vid lokaländringar, för att öka förutsägbarheten.

4. Integration med lokalplanering:

- Modellen måste kombineras med en långsiktig och samordnad lokalresursplanering, inklusive mätning av faktisk lokalanvändning.

Thomas Bergholm
Teknisk direktör

Daniel Håkansson
Avdelningschef

Beslutet expedieras till:
Kommunstyrelsen

Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Ks/2025:274 040

Sammanfattning

Kommunfullmäktige har gett kommunstyrelsen i uppdrag att utreda och föreslå förändringar av hyresmodellen för att skapa ökade ekonomiska incitament för nämnder att lämna lokaler. Stadskontoret har, i samverkan med berörda förvaltningar, genomfört en utredning som analyserar nuvarande system och presenterar två alternativa modeller: Kungsbackamodellen och Linköpingsmodellen. I nuläget kompenseras nämnder för tillkommande hyreskostnader genom utökat anslag, medan anslaget reduceras vid avveckling av lokaler. Detta innebär att nämnder saknar möjlighet att omfördela medel från lokalkostnader till andra ändamål, vilket minskar incitamenten att effektivisera lokalutnyttjandet. Kommunens system för internhyra, baserat på självkostnad, bedöms i huvudsak fungera väl och bidra till korrekt resursförbrukning. Problemen med bristande incitament i nuvarande system bedöms vara kopplat till hur nämnder kompenseras för förändrade lokalkostnader.

Beslutsunderlag

Stadskontorets tjänsteutlåtande 2025-11-04

Slutrapport 2025-05-06

Utbildnings- och arbetsmarknadsnämndens beslut 2025-06-09 § 71 med tillhörande tjänsteutlåtande

Barn- och utbildningsnämnden beslut 2025-06-10 § 82 med tillhörande tjänsteutlåtande

Kultur- och fritidsnämnden beslut 2025-06-11 § 70 med tillhörande tjänsteutlåtande

Äldrenämnden beslut 2025-08-18 § 104 med tillhörande tjänsteutlåtande

Individ- och familjeomsorgsnämnden beslut 2025-08-19 § 152 med tillhörande tjänsteutlåtande

Funktionsstödsnämnden beslut 2025-08-28 § 118 med tillhörande tjänsteutlåtande

Tekniska nämnden beslut 2025-06-27 § 88 med tillhörande tjänsteutlåtande

Förslag till kommunstyrelsens beslut

Förslag till kommunfullmäktige:

- Återredovisning av uppdrag ekonomiska incitament och nämnders användning av lokaler godkänns.

Övervägande

Arbetet med att se över hur vi använder och hanterar våra lokaler i kommunen är viktigt. Samtidigt måste det konstateras att det är svårt att hitta en enhetlig modell som fungerar för alla våra verksamheter. Kommunens organisation är bred, verksamheternas förutsättningar skiljer sig åt och lokalkostnadernas struktur varierar kraftigt mellan exempelvis utbildning, omsorg och kultur. Det gör att en enhetlig modell som skapar tydliga incitament i en del av organisationen riskerar att få oönskade konsekvenser i en annan.

De synpunkter som inkommit från nämnderna visar tydligt på denna komplexitet. Utbildningsnämnderna lyfter exempelvis att minskad elevprognos inte automatiskt innebär att lokaler kan avvecklas, eftersom skolor inte kan lämna enstaka klassrum och eftersom de lokaler som faktiskt går att lämna ofta är de med lägst hyra. Äldrenämnden, funktionsstödsnämnden och individ- och familjeomsorgsnämnden pekar på att blockförhyrningar och särskilda boenden innebär att lokaler inte alltid kan friställas i praktiken, samtidigt som nya boenden medför stora hyresökningar som måste täckas fullt ut. Funktionsstödsnämnden betonar att även om incitament behövs, får modellen inte leda till att kvaliteten i verksamheten riskeras eller att vissa geografiska delar av kommunen missgynnas.

Det är därför tydligt att även om tanken bakom modellerna är positiv, att stärka incitamenten och skapa en mer effektiv användning av kommunens lokaler, så är det inte helt lätt att omsätta detta i en modell som är rättvis, förutsägbar och praktiskt tillämpbar i hela organisationen.

Samtidigt är det viktigt att lyfta fram det omfattande arbete som redan genomförts inom ramen för projektet Administrativa lokaler. Kommunfullmäktige har beslutat att godkänna ramlokalprogrammet för administrativa lokaler, vilket utgör ett betydelsefullt och positivt steg i riktning mot en mer samordnad och långsiktigt hållbar lokalförsörjning. Ramlokalprogrammet ger tydliga riktlinjer för hur administrativa lokaler ska utformas med hänsyn till arbetsmiljö, ergonomi, dagsljus, ventilation och tillgång till gemensamma ytor. Det är ett arbete som stärker kommunens förmåga att planera och använda sina lokaler på ett effektivt sätt, utan att låsa fast organisationen i en modell som inte tar höjd för verksamheternas olikheter.

Avslutningsvis vill jag understryka att ambitionen bakom utredningen är god och att behovet av att använda kommunens lokaler mer effektivt är angeläget. Men just därför behöver vi också vara tydliga med att en enhetlig modell som ska omfatta alla nämnder, alla verksamheter och alla typer av lokaler riskerar att bli mer förenkling än lösning. De stora skillnaderna i förutsättningar mellan exempelvis skola, omsorg, kultur och administra-

tion gör att en gemensam modell snarare riskerar att skapa nya problem än att lösa de befintliga.

Med detta som utgångspunkt föreslår jag att kommunfullmäktige inte bör gå vidare med någon av de föreslagna modellerna, utan enbart godkänna redovisningen.

Mona Forsberg (S)

Kommunalråd

Ekonomiska incitament och nämndernas användning av lokaler

Ks/2025:274 040

Förslag till kommunstyrelsens beslut

Förslag till kommunfullmäktige

- Återredovisning av uppdrag ekonomiska incitament och nämnders användning av lokaler godkänns.

Övervägande

Förutom personal så är lokaler den största kostnaden för kommunen. Därför är det av största vikt att lokaler används optimalt och att det genomförs ordentliga analyser innan nya lokaler byggs eller hyrs in. Idag finns mängder av lokaler som bara används en liten del av dygnet eller inte alls. Kommunen har länge arbetat med frågan om ytterligare användningsområden för lokaler som bara används dagtid. Det är självklart inte helt oproblematiskt att lösa men det blir skevt när vi har tomma lokaler del av dygnet samtidigt som det finns verksamheter som just den tiden har ett stort behov av en liknande lokal.

Det är viktigt att alla kommunens nämnder och förvaltningar arbetar för att använda kommunens resurser på ett optimalt sätt. Genom att avyttra lokaler som inte behövs och hela tiden se över sina lokaler skapas en vinst utifrån ett helhetsperspektiv och möjligheter till att skapa verksamhet för de marginaler som skapas. Om en verksamhet istället enbart ser till sig själv och inte bidrar till ett effektivt nyttjande urholkas kommunens ekonomi över tid.

Jag delar beredande kommunalråds syn i frågan om ekonomiska incitament för ett bättre nyttjande av lokaler då det inte går att få till en modell som fungerar optimalt över hela organisationen. Risken är också stor för att en sådan modell inte blir långsiktigt hållbar om en del av hyran för lämnade lokalen hela tiden ska tillfalla verksamhetsbudgeten och användas valfritt.

Jag ser hellre att kommunen genom alla sina verksamheter arbetar mer aktivt med lokaler och snabbt avyttrar eller lämnar de som är outnyttjade. Detta arbete kan göras ihop med controller på rådhuset. Genom att få upp lokalutnyttjandet i hela beståndet kommer besparingar skapas vilket kan bidra till ett mervärde över tid.

Med det sagt föreslår jag att återredovisningen godkänns men att kommunen inte går vidare med någon av de föreslagna modellerna.

Joakim Dahlström
Oppositionsråd